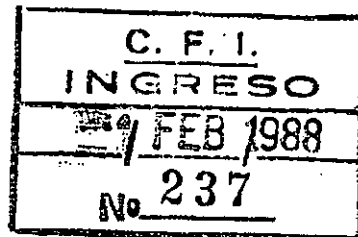


Ano del Corruca = este ya tiene n: airtel y los psp. →

Buenos Aires , 30 de diciembre de 1987



Al Señor Secretario General del
Consejo Federal de Inversiones
Ingº Juan José Ciáccera
S...../.....D.-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. con el objeto de /
adjuntar a la presente cuatro ejemplares del Informe Final , corres-
pondiente a las tareas a mi cargo como experto de ese Consejo.

Dicho Informe Final está constituido por la propuesta
conceptual y metodológica para el seguimiento y evaluación de pro-
gramas de regionalización y nuclearización educativa . En la prepa-
ración del mismo ha cooperado la Lic. María José Mena.

Deseo expresarle mi satisfacción por haber colaborado
durante el corriente año con las actividades de ese Consejo y mi //
disposición a seguir haciéndolo durante el próximo año 1988.

Saludo a Ud. muy cordialmente.-



Recepcionado
NORBERTO RAFAEL FERNANDEZ LAMARRA.-

0
U 120
F 155

32768



**CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
PROGRAMA DESARROLLO SOCIAL Y EDUCACION
SUBPROGRAMA DE REGIONALIZACION
Y DESCENTRALIZACION
DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS**

**SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE
PROGRAMAS DE REGIONALIZACION
Y NUCLEARIZACION EDUCATIVA
ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS**

F. 331.1

Lic. Norberto Fernández Lamarra
con la cooperación de la Lic.
María José Mena

Buenos Aires, diciembre de 1987

INDICE

	Pag.
INTRODUCCION	1
I. MARCO CONCEPTUAL SOBRE EVALUACION DE PROGRAMAS	1
1. Definición de evaluación	3
2. Importancia de la evaluación de programas sociales	3
3. Tipos de evaluación según propósitos	5
4. Condiciones para la aplicación de una evaluación de programa	7
5. Modelos y diseños de evaluación de programas	8
5.1. Modelos de evaluación	9
5.2. El diseño de evaluación	11
6. Investigación y evaluación participativa	13
7. Evaluación participativa y evaluación de programas de descentralización y regionalización de la educación	17
II. TIPOLOGIAS Y EVALUACION DE PROGRAMAS DE DESCENTRALIZACION Y REGIONALICACION EDUCATIVAS	20
1. Elementos para la construcción de tipologías de programas de descentralización y regionalización educativas	21
1.1. Definición y utilidad de las tipologías	21
1.2. Criterios para la confección de tipologías, fuentes de información y determinación de variables	22
1.3. Elementos para la conformación de una tipología de programas de descentralización y regionalización de la educación	23
III. SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACION DE LOS PROGRAMAS DE DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION DE LA EDUCACION	31
1. Seguimiento y control	31
2. Evaluación terminal o de la finalización de etapa de implementación de programa	34
2.1. Elementos para la construcción de diseños de evaluación	35
a. determinación de los objetivos de la evaluación	37
b. especificación del modo de determinación de la efectividad del programa	37
c. determinación del universo de estudio, las unidades de análisis y la muestra	38
d. determinación de aspectos a evaluar	40
e. instrumentos para la recolección de informaciones	41
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	48

INTRODUCCION

Una de las principales limitaciones que se han señalado reiteradamente en los procesos de innovación y cambio en materia de educación registrados tanto en nuestro país como en otros de América Latina, es la falta de documentación sobre la implementación y la evaluación de dichos procesos. En general se dispone de documentos y materiales sobre las respectivas propuestas, ya sea incluidas en los planes de educación o a través de publicaciones generalmente mimeografiadas, pero son muy escasos aquellos que permiten reconstruir lo sucedido durante la ejecución de las mismas, las modificaciones introducidas a la propuesta original y la evaluación de lo realizado; prácticamente inexistentes son los trabajos sobre los efectos producidos en el sistema educativo y en la sociedad.

En un trabajo en el que se analizaron las reformas educativas en varios países de América Latina (Fernández Lamarra y Aguerrondo; pags. 241 y 261) se plantea esta limitación señalándose que "resulta difícil comprobar en qué medidas se han implementado en realidad los diferentes contenidos de las propuestas. Esta situación no sólo afecta la posibilidad de analizar este aspecto de importancia capital, sino que impide a los conductores de la reforma la adopción de medidas correctivas. No obstante, la realidad demuestra que entre las propuestas y su concreción existe considerable distancia".

Por ello siempre hemos postulado que el diseño de la propuesta debe incluir los mecanismos de seguimiento, control y evaluación, a fin de posibilitar su reajuste permanente. Esto es más significativo si se supera la concepción de reforma como una propuesta rígida y se la reemplaza por la de un proceso de carácter ininterrumpido de innovación y cambio, en el que la reforma es entendida "como proceso general de cambio e innovación en el que el énfasis estará puesto en el intercambio de experiencias de los diferentes grupos, de manera tal que los logros de unos enriquezcan a los otros. La piedra angular de esta modalidad de reforma es la diversidad de soluciones para el cumplimiento de una determinada función social" (Fernández Lamarra y Aguerrondo; pags. 277/278).

El intercambio de experiencias, la diversidad de soluciones y el planeamiento "generado y dirigido por las fuerzas de cambio propias del sistema educativo" (Fernández Lamarra y Aguerrondo; pag. 277) requieren que el seguimiento, control y evaluación se conviertan en componentes permanentes y previstos en la programación desde el inicio. Los lineamientos y las estrategias que se proponen para el diseño e implementación de programas de descentralización y regionalización educativa en nuestro trabajo anterior para el Consejo Federal de Inversiones (Fernández Lamarra, "Regionalización...") también plantean esta exigencia del seguimiento y evaluación como etapas previstas en el diseño.

Los programas actualmente en ejecución en esta área, especialmente los de las provincias de San Luis,, Neuquén y Jujuy, preveen asumir esta estrategia pero, sin embargo, hasta el momento no han producido documentación suficiente como para "reconstruir el proceso" y evaluar su ejecución. Por ello, en el documento

"Seguimiento, control y evaluación del Programa de Regionalización y Nuclearización Educativa de la Provincia de San Luis" - que tiene carácter de preliminar a éste- hemos insistido en que, primero, antes de evaluar hay que reconstruir lo realizado y llevar a cabo un seguimiento y control sistemático; en la propuesta metodológica formulada en ese documento, la reconstrucción y el seguimiento constituyen ejes prioritarios.

La principal dificultad que se presentó para elaborar el presente documento ha sido su carácter efectivamente pionero, ya que no solo no se encontró documentación argentina y latinoamericana sobre el tema sino que la disponible sobre evaluación de procesos de innovación y cambio educativo y sobre sus metodologías es muy reducida. La poca documentación disponible - producida por organismos internacionales (ILPES, UNESCO, OEA, OEI, FAO, etc.) y nacionales- se presenta en la bibliografía y ha sido detalladamente consultada y utilizada. Se destaca el libro producido por Guillermo Briones sobre aspectos metodológicos para evaluación de programas sociales.

Consideramos que el presente documento tiene un carácter preliminar e inicial y que su utilización por parte de autoridades educativas provinciales permitirá disponer de aportes, experiencias y documentos que posibilitarán enriquecerlo. Pero, fundamentalmente sus objetivos se considerarán cumplidos si contribuye a que el seguimiento y evaluación de programas de descentralización y regionalización educativa y el de los de innovación y cambio del sistema educativo en general, se realicen como una actividad permanente, prevista desde el diseño inicial de dichos programas.

Norberto Fernández Lamarra
Consultor
Consejo Federal de Inversiones

I. MARCO CONCEPTUAL SOBRE EVALUACION DE PROGRAMAS

1. Definición de evaluación

En su sentido usual, el vocablo "evaluar" es similar a valorar, estimar, apreciar, calcular. Se hace uso de este término para referirse a la acción mediante la cual se juzga la importancia de determinadas situaciones, objetos o procesos comparándolos con funciones o características que, explícita o explícitamente, se cree que deberían cumplir o poseer. Sin embargo, es muy difícil dar una definición única que incorpore las especificidades de dicha acción, ya que la evaluación se refiere a variedad de objetos, se utilizan diversos criterios y se realiza en diversos contextos.

En el ámbito de la investigación evaluativa, como se verá, es también difícil dar una definición de evaluación que tenga consenso general entre planificadores, administradores o investigadores. Un elemento que ayuda a definir la evaluación de programas sociales es adoptar una definición de "programa": se entiende por programa un conjunto planificado de procesos y actividades orientadas hacia la consecución de objetivos definidos en la planificación.

Algunas definiciones de evaluación en este contexto son:

"Proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos. Se trata de un proceso organizativo para mejorar las actividades que se hallan aún en marcha y ayudar a la administración en la planificación, programación y decisiones futuras".(Documento CAC/ONU; pág. 18)

"Tipo de investigación que analiza la estructura, el funcionamiento y los resultados de un programa con el fin de proporcionar información de la cual se deriven criterios útiles para la toma de decisiones en relación con su administración y desarrollo". (Briones, pág. 4)

Si bien ambas definiciones no son iguales, ellas permiten distinguir los elementos centrales de una evaluación: determinar el estado de los aspectos de un programa en relación a sus objetivos a fin de aportar criterios específicos para la toma de decisiones. Es importante enfatizar que la evaluación debe tener como objetivo favorecer la adecuada toma de decisiones. Ella debe constituirse en un instrumento eficaz para la gestión de programas.

2. Importancia de la evaluación de programas sociales

Como se señaló, la evaluación de los programas sociales -y por lo tanto de los socio-educativos- es muy importante para poder orientar adecuadamente los recursos intervinientes en el programa. Las posibilidades de adecuar los programas permanentemente a los objetivos o de corregir las deficiencias para futuras

implementaciones de ellos depende de la retroalimentación que permita una evaluación.

Así como ella es importante para alcanzar una adecuada realización de los objetivos que el programa se plantea -y, eventualmente, una modificación de ellos-, es también importante respecto de la utilidad de dichos programas, considerados a nivel de sus efectos.

Al respecto, parece importante hacer notar que los programas sociales tiene como finalidad última conseguir elevar el nivel de vida de los sectores sociales más desfavorecidos. Por otro lado, sus evaluaciones parciales parecen indicar que poseen limitaciones para alcanzar los efectos deseados.

Si, por otro lado, se considera la escasa relación existente entre la cantidad de programas sociales desarrollados en las últimas décadas y los esfuerzos por evaluarlos, resulta importante dar mayor énfasis a la evaluación de dichos programas. Según el texto de FIDA, FAO y CAC ("Seguimiento y evaluación..."), en general las evaluaciones de programas en las últimas dos décadas se caracterizaron por averiguar el estado de los desembolsos, entrega de insumos y por los productos materiales más que por la incidencia de los programas en sus beneficiarios, tendencia ésta que se ha modificado en la última década, observándose preocupación por determinar los efectos de dichos programas en la población.

En relación a todo lo anterior, la evaluación de programas es muy importante para determinar las dificultades que ellos encuentran para el cumplimiento de su meta final, que es el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores desventajados socialmente. Respecto de los servicios educativos, se sabe que el sistema escolar está lejos de haber cumplido sus metas de escolarización primaria completa, mejoramiento de su calidad, adecuación a los requerimientos del aparato productivo, capacitación para inserción activa en la sociedad, etc. Una adecuada evaluación de los programas, de los proyectos y de las actividades organizadas en este ámbito permitirán introducir las modificaciones necesarias para el cumplimiento de objetivos y para ayudar a generar las posibilidades de satisfacción dentro de sus posibilidades de los efectos externos que todos ellos persiguen.

La evaluación puede ser efectuada de manera que predomine el control del proceso en manos de expertos o administradores del programa o bien a través de la participación de los implicados en su implementación. La necesidad de conocer el universo de usuarios, los efectos de los programas sobre ellos y sus necesidades, ha conducido a que se otorgue una mayor importancia a la participación de los usuarios en la investigación evaluativa. Por otro lado, la necesidad de conocer con mayor rigurosidad la dinámica de los procesos educativos para una adecuada planificación, ha tenido como efecto el reconocer la importancia de la labor evaluativa durante el desarrollo del programa, valorándose así la tarea de seguimiento de las experiencias realizadas en materia de desarrollo de la educación.

En el área de la educación popular, es decir aquella explícitamente dirigida hacia la satisfacción de necesidades de los sectores populares, los análisis de dichas experiencias parecen indicar la tendencia a utilizar una metodología de trabajo llamada "investigación participativa", la cual pone el énfasis en la valoración

cualitativa del proceso y en la que, como se hará referencia con detalle más adelante, la evaluación participativa forma parte del proceso.

Respecto del seguimiento de los procesos, conviene señalar que presenta las siguientes características que hacen de él un elemento conformante de la investigación evaluativa:

1. seguir el proceso del programa y permanecer alerta para detectar a tiempo que requieren toma de decisiones para corregir el proceso.

2. determinar objetivamente la eficacia y eficiencia de las actividades como también el impacto que tienen sobre el universo de usuarios.

3. obtener enseñanzas útiles para una planificación futura.

(tomado del documento CAC-ONU)

3. Tipos de evaluación según propósitos

En términos generales, toda evaluación persigue obtener información sobre el estado, características, objetivos, efectos o ventajas que presenta la aplicación de un programa. Es decir, busca obtener elementos de juicio para la toma de decisiones respecto de su desarrollo, de su modo de funcionamiento y de su estructura.

No obstante, los programas suelen perseguir muy diferentes propósitos. Guillermo Briones ("Evaluación de programas sociales" pág. 249) presenta la siguiente clasificación de propósitos de evaluación:

1. Mejorar la efectividad cuantitativa del programa (logro de objetivos)
2. Mejorar la calidad de los resultados
3. Aumentar la relación entre insumos y resultados (eficiencia interna)
4. Mejorar la adecuación de los resultados con los objetivos externos (eficiencia externa)
5. Someter a verificación la hipótesis que relaciona componentes del programa con los resultados buscados.
6. Redefinir la población objeto.
7. Modificar la estructura, funcionamiento y metodología.
8. Cumplir las expectativas de la población-objeto del programa.

9. Controlar la aparición de posibles prácticas o resultados no deseados.

10. Tratar de homogeneizar los efectos, consecuencias e impactos del programa en diversos subgrupos.

Esta clasificación presenta la ventaja de ofrecer elementos para delimitar con claridad el o los propósitos de la evaluación que el evaluador se propone llevar a cabo.

El propósito de evaluación incidirá en las decisiones acerca del tipo de evaluación a realizar; ella puede orientarse a elementos internos o externos, puede ser de tipo cuantitativo o cualitativo., su ejecución puede ser llevada a cabo por un equipo de investigadores o bien incorporar a personas de la comunidad, puede dirigirse hacia diferentes componentes del programa y ubicarse en uno, varios o todos los momentos de desarrollo del programa. Nos referiremos a algunos de estos tipos de evaluación más relevantes para la evaluación de programas en el área de educación:

a) La evaluación puede ser externa o interna: puede buscar relacionar uno o varios elementos del programa con efectos extra-programáticos. Estos últimos son de naturaleza económica, social o cultural (ejemplo: efecto del programa de educación en la participación política de los educados en los partidos, relación entre escolaridad y puesto de trabajo, entre tipo de calificación otorgada por el sistema educativo e ingresos, etc.) La evaluación de objetivos internos busca relacionar diferentes componentes de la estructura y funcionamiento del programa entre sí (las relaciones se establecen entre componentes como planes, programas, material didáctico, dirección, estudiantes, profesores, edificios, presupuesto, etc.)

b) Según el momento de desarrollo del programa, la evaluación puede ser:

i) continua: esta evaluación se desarrolla durante todo el proceso de implementación del programa y ofrece información para proceder a los ajustes que sean necesarios (de objetivos, estrategias, metodologías, insumos, etc.) y para el buen funcionamiento del programa y el cumplimiento de metas y objetivos generales.

ii) final: se lleva a cabo al poco tiempo de finalizado el programa o antes de iniciar una nueva fase del mismo.

iii) ex post: se lleva a cabo tiempo después a la finalización del programa, cuando se suponen realizados los impactos y efectos. Ambos tipos de evaluación tienen como objetivos principales valorar los resultados del programa y obtener información válida para la planificación de nuevos programas.

c) La evaluación puede ser descriptiva o explicativa y cuantitativa o cualitativa: la evaluación puede proponerse describir la estructura, procesos o funcionamiento en objetivos de un programa en un momento dado de su desarrollo o bien puede pretender explicar las razones de su estructura, procesos, funcionamiento u objetivos e incluso explicar las vinculaciones causales entre estos aspectos. Ella puede recurrir a la cuantificación estadística (por ejemplo, utilizar medidas como promedio, correlaciones, etc.) o bien recurrir a información no cuantificables (por ejemplo, la reconstrucción colectiva de la historia de una organización docente). En general, la evaluación de tipo explicativo utiliza ambos tipos de codificación de la información.

Aunque la investigación cualitativa tiene la ventaja de incorporar elementos de tipo subjetivo (actitudes, necesidades sentidas, etc.) importantes para la implementación y utilidad de un programa dado, ella tiene la dificultad de no poder ser objetivizada o asignarsele un valor respecto de un referente. Por ejemplo, con la utilización de técnicas cualitativas para determinar la calidad de la enseñanza en el área rural es posible que la información deba obtenerse de la opinión que tiene el maestro de su tarea y la percepción del alumno acerca del valor o no de los contenidos aprendidos, con lo cual se podrían ignorar elementos importantes que son ajenos a estas personas o bien los que ellas recuerdan, valoran más o les resulta más fácil comunicar.

d) Por último, la evaluación puede ser llevada a cabo exclusivamente por un equipo técnico o bien puede incorporar a personas de la comunidad. En general, la primera es la que más se ha utilizado en la evaluación de programas, sobre todo cuando ellos abarcan a una gran cantidad de personas, zonas geográficas o instituciones: es la que corresponde a las que se conoce como investigaciones evaluativas clásicas. No obstante, la investigación participativa ha cobrado importancia en el último tiempo, especialmente en el área de educación, dada la verificación de la importancia de la participación en los procesos educativos para que ella responda a las necesidades de sus usuarios. Esto cobra particular relevancia en los programas de educación de adultos y de alfabetización, como señala Leonel Zuffiga ("La evaluación de actividades de investigación y capacitación y capacitación en el marco de REPLAD")

4. Condiciones para la aplicación de una evaluación de programa

Las condiciones para la realización de una evaluación se desprenden de las dificultades que las investigaciones evaluativas han ido encontrando para la realización de la evaluación. En términos generales, ellas se refieren a diagnóstico previo, a implementación del programa, a documentación de lo ocurrido durante su aplicación y a condiciones institucionales.

La posibilidad de realizar una buena evaluación está relacionada con la calidad del diagnóstico que originó la planificación de dicho programa, especialmente cuando de lo que se trata es de evaluar sus objetivos. Para poder evaluar el éxito de un programa, por ejemplo orientado a la retención escolar, es muy importante poder contar con información acerca de la dimensión de dicho problema antes de iniciado el programa. Si estas mediciones no han sido realizadas en su momento, dificulta mucho la posterior evaluación. Aunque esto es obvio, no por ello deja de ser importante que se tenga en cuenta ya que es una de las mayores deficiencias que presentan los programas socio-educativos.

También es importante contar con datos acerca de lo acontecido durante la implementación del programa ya que ello permite orientar a los evaluadores respecto de los aspectos a considerar en la evaluación. En general, los objetos de evaluación se determinan por las impresiones de quienes están en la administración del programa de que tales o cuales de sus componentes no andan bien. El registro permite visualizar con mayor claridad el estado general del programa y, por lo tanto, ayuda a determinar los objetos de evaluación a la vez

que otorga información para la tarea misma de evaluación. Si bien es cierto que la precariedad de los diagnósticos que están en la base de los programas sociales se da con frecuencia, la ausencia de registro sobre implementación de programas es también notoria y cuando la hay es irregular, y se encuentra diseminada en tal diversidad de fuentes que resulta poco práctica para efectos de pre-evaluación.

El tercer factor a que se hizo referencia es el que atañe a aspectos institucionales. Al respecto, las condiciones para la aplicación de una evaluación son: que exista incertidumbre respecto de él y que la necesidad de evaluarlo sea una necesidad real que exista acuerdo acerca de la utilidad de dicha evaluación como también que exista acuerdo en asumir las consecuencias de dicha evaluación. Por último "la evaluación tiene menos posibilidades de ser útil cuando los administradores intentan usarla como instrumento para el control del personal o como dispositivo para recolectar sólo aquella información que apoyará o destruirá un programa en particular. Quizá sea preferible no evaluar un programa a evaluarlo por motivos equivocados" (Hamilton - Smith; pág 6).

En tanto toda tarea de planificación llevada a cabo supone toma de decisiones, puede considerarse a la evaluación como un componente del proceso global de planificación. Aunque la mayoría de las veces los administradores o planificadores se basen en criterios más o menos puestos a prueba por instrumentos idóneos, la evaluación -aún en sus modalidades más informales- es una acción que de hecho se realiza para la elaboración o administración de programas. De aquí que sea de importancia que dicha evaluación se realice de la forma más objetiva y completa posible.

En el siguiente esquema, Hamilton-Smith presenta la forma en que la evaluación podría insertarse en los procesos globales de planificación. En el mismo se visualizan los pasos que sigue una tarea de planificación, la evaluación continua se orienta hacia la valoración de cada uno de esos aspectos, de la cual emergen nuevas necesidades, dando lugar a una reprogramación. (INSERTAR RECUADRO)

5 - Modelos y diseños de evaluación de programas.

Para el análisis de cualquier programa se requiere tomar decisiones que apuntan a delinear las características generales del proceso mediante el cual se recogerá, analizará, e interpretará la información, como también a la especificación del tipo de información con la que se trabajará. De lo anterior surge la delimitación del modelo de evaluación con la que se trabajará. En términos generales, la investigación evaluativa está constituida por los mismos componentes de la investigación social.

A continuación se hará una sucinta referencia a los modelos de evaluación existentes, como también a los componentes de un diseño de investigación. Para la exposición de lo que sigue se ha recurrido al texto

¹ Una exposición detallada acerca de las dificultades y requisitos para una evaluación adecuada se encuentra en el documento de Sergio Galilea "Los métodos de evaluación y el análisis de proyecto en planificación social", ILPES, 1983.

5.1 Modelos de evaluación:

Un modelo de evaluación es el esquema general de las principales características de un programa y de los procedimientos más importantes a utilizar para obtener la información que se busca.

Según Briones, los modelos pueden clasificarse en modelos globales y modelos analíticos.

Los modelos globales son de utilidad para la evaluación de programas pequeños (como, por ejemplo, programa de capacitación de dirigentes juveniles de una comuna, son lo que suelen utilizarse en investigación social o investigación evaluativa en educación no-formal. Varios de estos modelos se basan en supuestos subjetivistas. Las características centrales de los modelos globales de tipo subjetivista son: “énfasis en “comprender” la conducta humana; la investigación se orienta hacia la comprensión de las conductas mediante la introspección y reflexión sobre ellas; preferencia por la utilización de técnicas cualitativas (historias de vida, observación participante, etc.); se orienta hacia la comprensión del programa a través de una integración del análisis de las distintas percepciones sobre diferentes aspectos del programa; se parte de la realidad dada sin hipótesis previa (inductivismo).

Dentro de este tipo de modelo, Briones distingue los modelos de evaluación “sensitiva”: el diseño se basa en las necesidades que el cliente expresa y su tarea central es emitir descripciones y juicios sobre el programa en consideración de las necesidades de evaluación expresadas por el cliente; el modelo iluminativo: consiste en la recopilación de la percepción que los participantes del programa tiene de él como también en la interpretación de dichas percepciones y, por lo tanto, la tarea del evaluador consiste en comprender y clarificar las diferentes situaciones que desde distintas perspectivas presenta un programa y la evaluación focalizada: consiste en la identificación de focos problemáticos de un programa mediante el trabajo conjunto con las personas que toman decisiones y con los usuarios poniendo el énfasis en la comprensión de aspectos que hacen a la dinámica interna del programa. Además de estos, Briones caracteriza a la “evaluación libre de objetivos” como un modelo global. Este modelo se basa en la búsqueda de los resultados reales de un programa, al margen de sus objetivos anticipados, intentándose describir todo lo que realmente sucede con el programa; por lo tanto no trabaja con hipótesis previas. También en este caso se privilegian las técnicas cualitativas.

Los modelos analíticos se prestan mejor para la investigación de programas de mayor envergadura como, por ejemplo, el programa de descentralización y nuclearización educativa de una determinada provincia. Estos modelos se orientan a aspectos dinámicos y estructurales de un programa y permiten la investigación de aspectos determinados al interior del mismo. Dentro de ellos, se destacan el modelo-insumo-proceso-producto (CIPP) que se compone de la evaluación de cuatro aspectos diferentes para la toma de decisiones sobre cada uno de ellos. Los tipos de evaluación son: evaluación contextual (para decisiones de planeamiento); evaluación

de insumos (para decisiones de estructuración); la evaluación del proceso (para decisiones de implementación) y la de producto (para decisiones de reciclaje). Este modelo está orientado hacia la correcta toma de decisiones e identificación de aquellos que requieren la información pertinente.

El otro modelo ha sido desarrollado por el investigador Guillermo Briones y es el modelo de referentes específicos de evaluación. El modelo se basa en el reconocimiento de la variedad de instancias para la toma de decisiones como también de la variedad de aspectos sobre la que ella puede recaer. La principal característica de este modelo es que la evaluación puede recaer sobre diversos objetos de evaluación: objetivos, estructura, funcionamiento y resultados o usuarios. El énfasis de la evaluación se pone en la descripción, medición y comparación de propiedades que caracterizan el estado del objeto de evaluación (variables de evaluación). Para la descripción de las características de los objetivos de evaluación se recurre a indicadores de carácter objetivo o subjetivo, detectables cuanti o cualitativamente. Se distingue entre propiedades de evaluación del programa como totalidad de las de aspectos del programa y hay especificación de los criterios y normas que se utilizan como referentes para juzgar las variables de evaluación.

Cualquiera sea el modelo que se utilice para la confección de un diseño de evaluación concreto, la primera tarea es la de validación del programa. La validación consiste en el proceso mediante el cual se busca averiguar acerca de la relación causal entre los efectos que se desea produzca un programa y sus actividades. En efecto, es importante cerciorarse que determinados efectos se deban a la acción del programa y no a otros factores, cerciorarse que el efecto Z se debe realmente al programa X: "Nosotros suponemos, de acuerdo al conocimiento obtenido en una situación concreta, que X producirá un efecto Z.

Se plantea entonces un doble problema:

- demostrar que Z se produjo y
- demostrar que el efecto Z se debió realmente al programa X

(Tomada de Alwin y otros; pág. 148)

El procedimiento más apropiado para esta validación es el uso del diseño experimental. Este diseño supone dos grupos: uno experimental, al cual se aplica el programa, y otro de control, que no está sujeto al programa. Los sujetos de ambos grupos se escogen al azar. Se realiza una medición antes y después de la variable dependiente (los que constituyen los efectos del programa) en ambos grupos. El efecto de la variable independiente (el programa) se realiza por una medición antes y después. Luego de comparar los resultados que tuvo la aplicación del programa en los sujetos sobre los cuales se aplicó con la medición final realizada en los sujetos del grupo control, se pueden sacar conclusiones acerca de su validez. En caso de que el análisis revele que el programa produce los efectos prefijados y de realizadas las modificaciones que fuesen necesarias, se está en condiciones de aplicar el programa a una población mayor a la constituida por el grupo experimental. En realidad, el uso de este diseño es casi de imposible realización en el trabajo social. En este caso se puede

recurrir bien a un diseño cuasi-experimental, en el cual se utiliza como grupo de control a un conjunto de personas que no forma parte de la población usuaria del programa, lo que implica que la muestra no se constituye al azar. En este caso se trata de que las características del grupo control sean lo más semejantes posibles a la población usuaria del programa. Si esto tampoco es posible, entonces se puede recurrir a la medición de un grupo sólo "después", (este es un diseño débil) o a la medición "antes" y "después" en un sólo grupo (en este caso hay que analizar si hubo o no otros estímulos paralelos a la aplicación del programa que pudieran actuar paralelamente a los del programa). Por último, es posible recurrir a la comparación de dos grupos expuestos a dos diferentes programas para, mediante la comparación, determinar la efectividad del programa.

5.2. El diseño de evaluación:

El diseño de evaluación se compone de los siguientes elementos:

- a) Antecedentes del programa y descripción.
- b) Objetivos generales y específicos del programa.
- c) Explicitación de las finalidades de la evaluación.
- d) Objetivos de la evaluación.
- e) Diseño metodológico. Este a su vez implica: determinación de la efectividad del programa; determinación del universo de estudio; determinación de la muestra; indicadores y variables; instrumentos para la recolección de información; medición; análisis de resultados.
- f) Informes.

A continuación, se hará referencia a algunos aspectos metodológicos para la realización de las tareas que se señalan como conformantes del diseño metodológico.

i) Objetivos de la evaluación:

Los objetivos de la evaluación son los conocimientos a los que se espera arribar en relación a la estructura, funcionamiento y efectos de un programa. Estos objetivos pueden ser descriptivos o bien explicativos. En el primer caso, se desprenden directamente de los objetivos del programa o de los componentes que constituyan el foco de evaluación. Los objetivos de tipo explicativos son aquellos que buscan dar cuenta de la calidad o relaciones entre diferentes componentes del programa. Ellos no se desprenden directamente de los objetivos del programa, puesto que lo que se pretende no es analizar los objetivos del programa, sino explicar por qué se da tal o cual dinámica, por qué y de qué tipo es la calidad, por ejemplo, de la conducción del programa, cuales factores facilitan o dificultan el funcionamiento, logro o aplicación metodológica del programa. Estos objetivos, por lo tanto, deben ser construidos por el evaluador, y pueden ser de índole objetiva o subjetiva. Al igual que en la investigación social, los objetivos deben ser desagregados en sus objetivos específicos.



ii) Universo de estudio y muestra:

El universo de estudio se compone por todos aquellos sobre los cuales recae el aspecto del programa que se desea evaluar. Puede o no coincidir con los usuarios. Por ejemplo, si se desea analizar la dirección de un determinado programa a nivel de supervisión, el universo estará dado por los supervisores del programa. Si lo que se desea averiguar es sobre los efectos del programa, entonces el universo de estudio coincidirá con el universo de usuarios. La determinación de las unidades de análisis depende de a quien o quienes conviene recurrir para responder a los objetivos de la evaluación, como también a que instancias o a quienes se imputarán los resultados de la evaluación. La muestra está constituida por aquel segmento del universo con el cual se trabajará; en general ella está formada por algunas de las unidades de análisis, lo cual implica elegir algún criterio para la selección de la muestra. En términos generales, las muestras pueden constituirse utilizando un criterio probabilístico, con lo cual se asegura la representatividad de la muestra y, por lo tanto, permite generalizar los resultados, o bien pueden utilizarse criterios establecidos por el evaluador. En este último caso, la muestra no será estadísticamente representativa; sin embargo, ella permite algunas generalizaciones lógicas. Las muestras intencionales suelen utilizarse para analizar en profundidad la dinámica interna del programa.

iii) Indicadores y variables:

Se llama "variables" a aquellas características de los objetivos de la evaluación. Estas variables pueden ser medidas directamente (por ejemplo: elevación del ingreso). Sin embargo, muchas veces debe recurrirse a mecanismos que permitan medir indirectamente la variable (ej: pobreza). Los indicadores son los que "indican" los cambios de una situación dada y se pueden definir como "las medidas específicas (explícitas) y objetivamente verificables de los cambios o resultado de una actividad" (doc. CAC, pág. 45).

En programas sociales, los indicadores son aquellos aspectos medibles que, en conjunto, o aisladamente dan cuenta de las características de aquello sobre lo cual se desea averiguar. Un ejemplo típico es la utilización de datos sobre el ingreso familiar, en el entendido de que el ingreso familiar es uno de los indicadores del nivel de vida. También, en programas sociales, es común la utilización de indicadores para determinar estado de salud, educación, vivienda, etc. A juicio de algunos expertos, en la práctica la selección de indicadores exige experiencia y destreza, una adecuada comprensión de las necesidades de información, como también de las maneras mediante las cuales es posible obtener los datos para los indicadores considerando los costos en que se puede incurrir como las técnicas que en cada programa es posible utilizar.

iv) Instrumentos:

Los instrumentos para la recolección de información son las herramientas o procedimientos de que se vale el evaluador para registrar la información. Los instrumentos implican la utilización de técnicas específicas, y son los medios concretos utilizados para la obtención de información.

Es posible clasificar los instrumentos según estén orientados hacia la obtención de información de tipo

cualitativo (actitudes, valores, sentimientos, etc.) o hacia información de tipo cuantitativo (características susceptibles de ser cuantificadas ya sea mediante su captación directa o indirecta).

Siguiendo la clasificación efectuada por Briones, en la información de tipo cualitativo podemos distinguir las siguientes técnicas e instrumentos: observación abierta y observación etnográfica (instrumento: notas de campo); observación participante (utiliza como instrumento las notas de campo); entrevista informal (instrumento: registro o protocolo); entrevista focalizada (cuestionario con temas focalizados); entrevista semi-estructurada (cuestionario con preguntas abiertas); estudio de caso o historia de vida (registro); auto-evaluación (registro individual); discusión grupal (registro); consulta documental (registro) y experiencias artísticas (registro).

La información cuantitativa está constituida por datos cuantificables susceptibles de ser analizados recurriendo a técnicas estadísticas. Los instrumentos de estas características forman parte de los usualmente utilizados en ciencias sociales y muchos de ellos son instrumentos ya estandarizados.

Entre el tipo de material utilizado para la obtención de información cuantitativa se encuentran: los cuestionarios estructurados; las fuentes estadísticas secundarios como, por ejemplo, los censos; los índices y escalas socio-económicas; las escalas de actitudes; pruebas de inteligencia; pruebas de desarrollo psico-motriz; pruebas de rendimiento; etc.

Todo diseño de evaluación debe contemplar "los tipos de análisis a los cuáles serán sometidos los datos y los procedimientos que se utilizarán, sean de tipo cualitativo o cuantitativo. Por ejemplo, en el primer caso podrán mencionarse tipologías cualitativas, conexiones entre procesos y entre procesos y resultados, etc. En el segundo, el evaluador podrá referirse a análisis relacional y nombrar técnicas como las de regresión, análisis de senderos, de redundancia, etc. O en diseños experimentales, técnicas como análisis de varianza, covarianza, etc." (Briones; pág. 103)

6. Investigación y evaluación participativa

La llamada investigación participativa ha adquirido importancia durante las últimas décadas en la implementación de programas sociales alternativos; ello sobre todo en lo que se refiere a educación no-formal, tanto en alfabetización como en otros programas de educación de adultos. Su importancia radica en que ella aparece como alternativa a los métodos clásicos de investigación en lo metodológico y como dando especial énfasis a la participación real. Es por esto que ha parecido conveniente otorgarle cierta atención en este trabajo.

En términos generales, es posible incluir los métodos de trabajo de la investigación y evaluación participativas (que son muy variados) dentro de lo que anteriormente se llamó "modelos globales".

La vinculación existente entre investigación participativa y evaluación participativa obliga a una breve

exposición de las principales características de aquella.

En primer lugar, es importante señalar que la valorización de tipo cualitativo en general - y la participativa en particular - surge a partir de las limitaciones que el análisis de los modelos y metodologías de la investigación clásica revela, limitaciones que no conducen a una desvalorización de las técnicas cuantitativas, pero sí a su uso exclusivo como a los supuestos teóricos que subyacen a estos modelos.

Dichas críticas se estructuran, entonces, alrededor de un eje teórico-ideológico o alrededor de un metodología.

Las críticas teórico-ideológicas se ordenan en torno a tres características del modelo clásico: su carácter elitista y académico; su concepción positivista y atomizada de la realidad; y su pretendida neutralidad política (Oscar Jara).

A partir de lo anterior, este autor realiza una caracterización crítica de dichos modelos basándose en seis elementos:

1. Sujeto que investiga: investigador o equipo de especialistas.
2. Objetivo a investigar: elaborado por el investigador a fin de demostrar una hipótesis que sirva como elemento de juicio para la acción futura de la institución que financia el estudio.
3. Objeto que investiga: un problema observado y estudiado sin compromiso por el investigador.
4. Métodos y técnicas utilizadas: instrumentos para información cuantitativa, recopilación y fichaje de información documental acompañado de observaciones de campo.
5. Análisis de la información: realizado por el especialista, utilizando como base el marco teórico definido por él y en función de comprobar la hipótesis previamente formulada.
6. Utilización de resultados: elaboración de un informe final que es entregado a la institución patrocinante, archivado en un centro de documentación o publicación para ser compartida y comentada por otros especialistas.

Desde otra perspectiva, los análisis de los resultados de la investigación social clásica, desde su capacidad explicativa, ha llevado a señalar sus limitaciones en el campo de las ciencias sociales y en educación. Dichos análisis ha conducido a investigadores a concluir que "los controles adecuados -que la investigación clásica requiere- son extremadamente difíciles de implementar en el laboratorio y casi imposible en terreno; en los experimentos en terreno sólo se puede obtener una "caja negra" de resultados donde, raramente, es posible demostrar cuál de los elementos del proyecto causó el impacto encontrado; hay, por supuesto, serios problemas éticos al hacer experimentos de largo plazo en las vidas humanas y, a menudo, los resultados más interesantes son los de largo plazo. Adicionalmente, aunque creamos en los resultados de un experimento controlado, ellos

pueden no adaptarse al ambiente no controlado donde se va a implementar o expandir el proyecto. Más aún, la historia de los experimentos educacionales ha entregado, principalmente, resultados sin diferencias estadísticamente significativas” (Klees, Esmanhoto y Werthein; pág. 17)

Si bien cada uno de estos tipos de críticas puede conducir a modelos de investigación y evaluación cualitativos no necesariamente catalogables dentro de la investigación participativa, ambos juntos sí convergen en ella.

Desde el punto de vista de lo teórico e ideológico, la investigación participativa es valorada en tanto se postula como forma de conocimiento caracterizado por el énfasis en los siguientes aspectos: la creación, recreación, crítica y apropiación colectiva del conocimiento; valorización del conocimiento que poseen los sectores populares; articulación entre teoría y práctica; orientación hacia el fortalecimiento de las organizaciones, énfasis en la participación; proceso permanente; orientación hacia creciente sistematicidad (Oscar Jara).

Así, este mismo autor, define a la investigación participativa, basándose en los seis elementos de caracterización crítica de la investigación clásica, del siguiente modo:

1. Sujeto que investiga: comunidad, organización o sector social que vive la problemática a investigar con el apoyo de especialistas comprometidos con los sectores populares.
2. Objetivos: formulados por los sujetos de la investigación con el propósito de conocer científicamente la realidad para emprender organizadamente un proceso transformador.
3. Objeto a investigar: problemática integral que se vive, enfatizado en aspectos particulares o algunos hechos o problemas, dentro de una visión global enmarcada en el contexto histórico-social.
4. Métodos y técnicas utilizadas: diversidad de medios e instrumentos (cuantitativos y cualitativos) escogidos, aplicados y eventualmente elaborados por los participantes.
5. Análisis de la información: realizada en diversos momentos por todo el grupo a lo largo de un proceso educativo que permita avanzar hacia la comprensión teórica y científica de la problemática en función de encontrar respuesta.
6. Utilización de resultados: no son finales, se retroalimentan permanentemente en el proceso educativo. Se utilizan para la formulación de alternativas de acción (Jara; págs. 13-14)

En segundo lugar, es importante hacer notar que, en realidad la investigación participativa no siempre se ha llevado a cabo en orden a los criterios antes señalados. Más bien lo que hay es una diversidad de experiencias que toman uno o varios de los criterios, pero están lejos de ajustarse a ellos totalmente. Una de las mayores deficiencias de este modelo es que supone, para su éxito, de un contexto político-social de creciente

participación al interior de un proyecto global de transformación. En la medida en que esa no es nuestra realidad, estas experiencias han debido limitarse a micro-experiencias teniendo serias limitaciones para expandirse; esto a tal punto de que se duda acerca de su capacidad de utilizarse para la implementación de programas de convergadura considerablemente grande.

A juicio de la investigadora Marcela Gajardo, los elementos metodológicos comunes a las llamadas investigaciones participativas parecen ser: proceso iniciado a partir de la realidad concreta de los grupos; realización de un micro-diagnóstico; utilización de técnicas colectivas de aprendizaje; gestión de mecanismos para la división del trabajo; diseño orientado hacia un doble proceso de trabajo intelectual y acción social comunitaria (Marcela Gajardo; pág 415)

A continuación se presenta un cuadro extraído del documento de esa autora en que se presenta la secuencia metodológica de la investigación participativa:

1) Etapa previa: conformación de equipo y elaboración de lineamientos básicos sobre la sociedad en la que se da el trabajo de investigación y realidad a abordar, lineamientos generales sobre el manejo de técnicas e instrumentos de investigación.

Paso N°1: conformación de equipo investigador con representantes de sectores populares.

Paso N°2: auto capacitación e integración de diversas percepciones y experiencias así como distintas orientaciones respecto de teorías sobre el modo en que se organiza la sociedad y el rol de la investigación social.

2) Momento 1: investigativo

fase 1: construcción de un marco de referencia

fase 2: selección de áreas y unidades o grupos estratégicos

fase 3: observación participante o acercamiento a las unidades específicas.

fase 4: investigación de la problemática de las unidades. Codificación/descodificación

3) Momento 2: tematización

fase 1: reducción teórica

fase 2: reducción temática y determinación de temas generales

fase 3: elaboración de un programa pedagógico

4) Momento 3: programación/acción

fase 1: realización de círculos de estudio

fase 2: irradiación de la acción educativa

fase 3: elaboración de proyectos y determinación de necesidades educativas

fase 4: ejecución y evaluación de proyectos de acción

Fuente: Marcela Gajardo, apéndice 2

En cuanto a evaluación participativa se entiende que, vinculada a la investigación participativa, responde a los mismos criterios, pero para fines evaluativos.

La escasa producción al respecto, sumada a la heterogeneidad de técnicas y organización de las tareas de evaluación que se aprecia en la producción al respecto dificulta la elaboración de un perfil sobre la evaluación participativa.

No existe un modelo prediseñado de evaluación participativa, más aún, en tanto parte de la realidad concreta del grupo con que se trabaja, cada modelo es diferente según las características del proyecto.

“En cuanto a instrumentos a utilizarse puede suceder lo mismo. Sean estas encuestas grupales, autoencuestas, talleres, recopilación individual y confrontación grupal, informes, relatos escritos u orales etc., el instrumento más adecuado depende de las características sociales, culturales, políticas y educativas del equipo promotor y, en el caso de trabajo en zona rural, de los campesinos” (Vera Gianotten; pág. 29)

En realidad, como señala Briones (págs. 111-114) no está muy claro que es la evaluación participativa: “en términos teóricos y metodológicos, la evaluación participativa se guía en gran parte por los esquemas conceptuales de la investigación -acción (participativa), lo cual no quiere decir, necesariamente, que de ellos puedan obtenerse normas directas para determinar la forma según la cual debería realizarse este tipo de investigación”.

Una definición posible de evaluación participativa es aquella según la cual este tipo de evaluación es el “análisis colectivo entre promotores y beneficiarios del trabajo de campo del equipo, sobre los objetivos trazados, sobre las actividades y los estilos de trabajo; y como reflexión sobre el quehacer realizado por una organización popular” (Zuñiga; pág. 18) en que el énfasis está dado por la tendencia a incorporar a los usuarios del programa en todo el proceso de evaluación.

7. Evaluación participativa y evaluación de programas de descentralización y regionalización de la educación

La utilización de técnicas de evaluación de tipo participativo puede ser de mucha utilidad. Esto debido a las cualidades metodológicas de estas técnicas y por el tipo de relación que estos programas plantean entre participación y descentralización.

Las ventajas en sí de este tipo de evaluación es que permite obtener información acerca de aspectos difícilmente cuantificables. En efecto, la mayoría de los programas de descentralización deben, para perfeccionar el programa, obtener información respecto de aspectos tales como actitud de los usuarios ante los objetivos del programa, compromiso de los docentes con el programa, disposición a la colaboración por parte de la comunidad y el personal del sistema educativo, nivel de concientización alcanzado por los docentes y la comunidad, grado de significación que el currículum tiene para los alumnos, calidad de la enseñanza, etc. Es

muy difícil que tal información pueda obtenerse mediante la utilización de técnicas que requieran variables e indicadores precisos y cuantificables, simplemente porque este tipo de instrumentos se basa en la utilización de aspectos (materiales o no) medibles; por lo tanto, es posible que se decida evaluar parcialidades o directamente no evaluar aquello que resulta de difícil medición, a pesar de reconocer la importancia de dichos factores cualitativos. La investigación participativa intenta superar esta limitación de la investigación social clásica. De todas maneras es importante tener claro que tanto un tipo como otro de evaluación presentan ventajas y desventajas. La decisión sobre el tipo de modelo a utilizar se realiza tomando en cuenta las características del programa y eligiendo el modo de evaluación que aparezca como más ventajoso.

Otra ventaja que presenta la evaluación participativa para programas educativos es que, normalmente, su éxito depende mucho de la percepción que desarrollen los comprometidos en su implementación sobre él. Este tipo de evaluación considera, desde el inicio de las tareas de evaluación, a los participantes en el programa ya que ellos toman parte en la decisión de qué evaluar, cómo hacerlo, etc.

Entre las limitaciones que presenta la investigación y evaluación participativas es que, sobre todo en el caso de evaluación, no están aún suficientemente definidos los diseños de evaluación. Se cuenta solo con pautas generales (como las que se señalaron anteriormente) y, por lo tanto, la posibilidad de utilizar esta metodología depende mucho de la creatividad del grupo implicado en las tareas de evaluación para definir formas concretas de evaluar de acuerdo a los postulados de este tipo de evaluación participativa.

Otra limitación es la que se refiere a la ausencia de elementos objetivos (como escalas) con los cuales comparar y homogeneizar la información. Pero tal vez la mayor limitación de este tipo de modelo, para efectos de evaluación de programas de descentralización y regionalización educativas es que estos programas son de gran envergadura, implica cantidad importante de personal administrativo, se inserta en una compleja trama institucional y abarca a un gran número de población muchas veces bastante dispersa, por lo cual es difícil implementar un diseño de evaluación en el cual participen representantes de todas las categorías de personas, como también contar con la presencia de toda la población para que participe en la tarea de evaluación. Por lo anterior, se recomienda utilizar técnicas de evaluación participativas al interior de un diseño dentro de un modelo analítico.

Las razones por las cual se recomienda, sino utilizar una metodología puramente participativa, recurrir a técnicas participativas se relaciona con el carácter mismo de los programas de regionalización y descentralización educativa, ya que dichos programas dan primordial importancia a la participación. Asimismo, el análisis de los programas en relación a sus logros demuestran que hay mucha relación entre éxito del programa y la participación. De lo anterior es ejemplo la reforma peruana, la cual siendo una de las reformas más completas y exitosas presentó problemas atribuibles a la falta de participación: "Podemos, pues, concluir que en lo que atañe a la participación de la comunidad, el modelo nuclear ha conseguido introducir el concepto y ciertas prácticas rudimentarias de actividad comunal, así como una reorientación de la gestión financiera. Sin embargo, en tanto que uno de los tres objetivos del NEC (Núcleo Educativo Comunal), la participación comunal

constituye a la vez el menos logrado...” (Cardó; pág. 212). Otros estudios comparativos entre diferentes programas de regionalización han llegado a definir a la participación como elemento integrante de todo programa de descentralización y determinante en el éxito de ellos. Sack llama la atención sobre la cantidad de veces que -en los estudios sobre reformas educativas- se menciona a la participación como factor para explicar la falta relativa de éxito en las reformas estudiadas.

• En síntesis, se observa que en los programas de regionalización y descentralización de la educación la participación aparece como objetivo y/o como estrategia para el logro de metas.

Entendiendo a la evaluación como actividad continua y a la vez como estrategia para la adecuada retroalimentación de los programas, y considerando que la participación tiene un rol destacado en estos programas, parece adecuado, tanto para favorecer dicha participación como para evaluar adecuadamente el programa, recurrir a técnicas e instrumentos de carácter participativo, como son las discusiones grupales, la recopilación colectiva de información, testimonios, etc.

II. TIPOLOGIAS Y EVALUACION DE PROGRAMAS DE DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION EDUCATIVAS.

La primera conclusión a que se llega luego de analizar algunos programas de descentralización y regionalización realizados tanto en nuestro país como en otros, es que ellos difieren mucho entre sí.

En efecto, hay una considerable variedad de programas que apuntan hacia la descentralización educativa; sin embargo ellos difieren en sus objetivos, en los niveles del sistema educativo que abarca el programa, en las funciones que se busca descentralizar y en las estrategias diseñadas para alcanzar los objetivos y metas planificadas.

Una primera tarea que debe realizarse para llevar a cabo un adecuado seguimiento, control y evaluación de dichos programas es la de sistematizar, clasificar y jerarquizar los diferentes programas. En efecto, el ordenamiento de los elementos que aparecen como centrales en los programas de descentralización, permite distinguir los alcances de cada uno de dichos programas y así orientar las tareas de seguimiento, control y evaluación, puesto que el tipo de evaluación a realizar difiere según sean los alcances del programa de descentralización y regionalización educativa considerado.

Dado que no existe un trabajo suficientemente exhaustivo sobre tipologías de programas de descentralización y regionalización, parece importante plantear algunos lineamientos en esta dirección, a fin de mostrar la variedad de situaciones, estructuras, componentes y procesos que pueden estar en juego en los diversos programas de este tipo.

En lo que sigue, se presentan algunos elementos para ayudar a la confección de tipologías y a la identificación de los aspectos centrales de cada programa en el entendido de que dichas tipologías, al presentar los aspectos sobresalientes en lo que hace a componentes, objetivos y procesos de los diversos programas, permiten identificar a que tipo de programa corresponde aquél que se desea evaluar y detectar con claridad los elementos de evaluación dada su importancia en este tipo de programas.

Se ha señalado que no hay aún tipologías terminadas sobre dichos programas. Por lo tanto, a continuación se intentará señalar algunos de los elementos que aparecen como más característicos en muchos de los programas de descentralización y regionalización educativas. Para la identificación de los elementos que merecen ser evaluados en cada programa en particular es necesario comparar el programa con los elementos que presentamos a continuación, identificar los aspectos del programa concreto que aparecen entre dichos elementos y proceder a una jerarquización según la importancia que dichos elementos presenten en la implementación concreta del programa

1. Elementos para la construcción de tipologías de programas de descentralización y regionalización educativas.

1.1. Definición y utilidad de las tipologías

Las tipologías son sistemas de clasificación. En el caso de los programas de descentralización y regionalización, una tipología consiste en la clasificación y estructuración de los elementos más significativos de dichos programas de tal forma que se obtenga una visión de los “tipos” de descentralización y regionalización realizados. Se trata de analizar dichos programas, determinar los elementos significativos, organizarlos y agrupar “tipos” de programas de descentralización y regionalización de acuerdo a los elementos significativos comunes a un grupo de ellos.

En primer lugar, hay que señalar, como lo hace Sack que “los esquemas tipológicos sirven principalmente para resumir y describir la índole de las diversas formas, modalidades y encarnaciones de nuestro tema, para pasar a un estudio más detallado y sistemático de sus estructuras, procesos, dinámica y métodos” (Sack; pág. 47).

Para efectos de evaluación, la construcción de tipologías es importante. Desde luego que la sola construcción de tipologías constituye un primer tipo de evaluación; es decir, la construcción de dichas tipologías es posible si se realiza un primer relevamiento de dichos programas y la determinación de los elementos significativos, lo que implica el análisis de todos ellos y su importancia.

Pero también las tipologías favorecen la evaluación de programas que no necesariamente se han tomado en cuenta para la confección de las tipologías. Su utilidad reside en que comparando un programa concreto con los distintos tipos de programas de descentralización es posible “ubicar”, “clasificar” este programa. Esta tarea de identificación del tipo de programa que se desea evaluar permite detectar los elementos más significativos del programa y así determinar los elementos de evaluación y los aspectos a que debiera dirigirse dicha evaluación. Posteriormente, una vez evaluado el programa en sí mismo, es decir valorado en relación a sus objetivos, es posible valorarlo en relación a la tipología y verificar el grado de distancia o cercanía con dicha tipología, todo lo cual brinda elementos para el perfeccionamiento del programa si aún está en marcha como para orientar la planificación de otros programas.

En este caso, se trata de efectuar una tipología de las experiencias realizadas a nivel nacional

En general siempre hay un modelo que actúa como referente de las experiencias y programas concretos. Conviene aquí destacar la distinción entre tipología y modelo. El modelo alude a un referente ideal, es eminentemente teórico y, como su nombre lo expresa, señala en forma abstracta los componentes y relaciones descables de un programa de descentralización. Ahora, si bien los modelos son de mucha utilidad para determinar los puntos sobre los cuales hay que detenerse para la construcción de tipologías -a la vez que

permiten valorarlas respecto de "lo ideal"-, ellos no deben confundirse con las tipologías. Estas últimas se construyen sistematizando los programas concretos. Esto es importante tenerlo en cuenta cuando se trata de evaluar, ya que toda evaluación del programa es, esencialmente, la valoración de él en relación con su planificación. Es decir, que para evaluar un programa es importante centrarse en el análisis del programa mismo ya que la recurrencia a un modelo para la tarea de evaluación no es conveniente.

Es posible que la evaluación de un programa concreto llegase a la conclusión de que el programa es ineficaz si se lo compara con el modelo, pero que es exitoso en relación a lo que se esperaba de él según lo programado. En otras palabras, es posible que una evaluación concluya que el programa es exitoso en tanto su realización corresponde con lo que planificó. Cosa distinta es valorar ese programa a la luz del modelo; en este caso un programa que se revelaba como exitoso puede considerarse deficiente en relación al modelo. Es importante distinguir entre estos dos niveles de valoración de programas ya que los resultados de la evaluación difieren si ella se realiza en relación a su planificación o en relación a un modelo. En realidad, estos son dos pasos posibles para una evaluación, pero la evaluación de programas, estrictamente, consiste en su valoración con prescindencia de un referente ajeno a su planificación. Esto, aunque algo obvio, es de primera importancia cuando se enfrenta a la tarea de evaluar.

Las tipologías, en cambio, representan esbozos de programas de descentralización y regionalización característicos en los cuales pueden verse reflejados los programas concretos. Así, al recurrir a una tipología que refleje los elementos resaltantes de un programa concreto es posible construir un diseño de evaluación que se adecúe a las características del programa.

1.2. Criterios para la confección de tipologías; fuentes de información y determinación de variables.

Para la construcción de las tipologías hay que tomar en cuenta criterios que aluden, por una parte, a los aspectos de los programas que pueden considerarse para la construcción de dichas tipologías como también criterios referidos a las fuentes de las cuales se puede obtener la información necesaria.

Para la confección de dichas tipologías puede recurrirse a los componentes (estructura fija de elementos que componen la forma del programa), sobre sus objetivos, tal cual como ellos aparecen expresados en la planificación o sobre los procesos que se desarrollan durante la implementación del programa.

En realidad, la mayoría de las tipologías han sido efectuadas a base de la consideración de componentes, la cual es una aproximación importante pero insuficiente ya que no permite considerar aspectos dinámicos. Una aproximación más completa debería incluir objetivos y procesos ya que, como señala Bosco Bernal respecto de la nuclearización: "Ello permite mostrar las dos caras de una misma realidad: por un lado, la forma como fueron concebidos estos programas de nuclearización, tal como aparecen en los textos y en los discursos oficiales y, por el otro, las formas y procedimientos que se siguen para alcanzar esos objetivos" (Bosco Bernal; pág. 73)

Lo anterior guarda relación con el problema de las fuentes para la obtención de información. En términos generales, es posible señalar que los datos acerca de objetivos se encuentran en los planes de descentralización y que los datos referidos a los procesos mediante los cuales se intenta su consecución se encuentran en investigaciones acerca de la implementación de dichos programas.

Evidentemente, el estado actual de las investigaciones sobre los programas de regionalización y descentralización en el país no permite, en este momento, efectuar una tipología sobre la base de los procesos verificados en sus implementaciones. Sin embargo, es posible efectuar una tipología que tome en consideración los procesos que, de acuerdo a los planes, actúan como estrategias para la consecución de los objetivos.

En síntesis, es posible efectuar una tipología considerando los componentes, los objetivos y los procesos establecidos en la planificación.

1.3. Elementos para la conformación de una tipología de programas de descentralización y regionalización.

Para una adecuada elaboración de tipologías de programas de descentralización y regionalización es útil contar con los planes de dichos programas de todas las provincias en que se han realizado. La carencia de ese material sólo permite efectuar una clasificación de los elementos que parecen ser los de mayor relevancia en este tipo de programas. Estos elementos permiten distinguir los aspectos más llamativos de cada programa, determinar sus alcances y, por lo tanto, orientar respecto de los elementos del programa que, por su importancia, debieran ser evaluados.

Un aspecto importante en la determinación del tipo de programa según sus alcances es el que se refiere a objetivos. En efecto, es posible clasificar los programas según el tipo de objetivos

Otro aspecto relevante es el que hace a procesos. Los procesos consisten en las estrategias que se ponen en marcha para la consecución de los objetivos. Una evaluación adecuada debe, no sólo poder identificar si se han cumplido y en qué medida los objetivos del programa, sino también el modo en que se ha tendido a desarrollarse el programa. Esto permite una visión completa del programa.

Por último, los componentes, (los elementos que dan la estructura orgánica al programa) también permiten identificar el alcance del programa. Este último aspecto puede ser de gran utilidad cuando no se cuenta con información suficiente acerca del proceso. En este caso, la determinación de los componentes más significativos del programas permiten obtener una visión de él y detectar aquellos componentes claves para el funcionamiento y logro de objetivos del programa, lo cual nos indica cuáles de ellos debieran ser evaluados a fin de ajustar el programa o para la planificación de acciones futuras.

Para una sistematización de los objetivos, procesos y componentes se ha recurrido a diversos materiales. Una de las sistematizaciones existentes es la que efectúa Sack en su trabajo "Una tipología de las reformas de la

Una de las sistematizaciones existentes es la que efectúa Sack en su trabajo "Una tipología de las reformas de la educación". Aunque no está referida a programas de descentralización específicamente, estos quedan incorporados en su trabajo ya que trata todo tipo de reformas educativas. Por otro lado, Bosco Bernal presenta elementos para una tipología de programas de nuclearización en lo que hace a objetivos y procesos. Los elementos presentados por Bosco Bernal, desagregados, son susceptibles de incorporarse en el esquema general de Sack. Así, es posible distinguir los objetivos y procesos generales más característicos en los programas sociales educativos y los objetivos y procesos característicos, específicamente en las experiencias de regionalización y nuclearización.

Para la identificación de los componentes, objetivos y procesos que intervienen en los casos de regionalización y descentralización en el país se han utilizado algunos planes provinciales y la documentación disponible, particularmente el documento "Regionalización, Descentralización y Nuclearización de la Educación".

Entre los objetivos a que apuntan los programas de descentralización y regionalización de la educación pueden distinguirse aquellos referidos a los aspectos que se plantean a continuación. En primer lugar, hay que distinguir que el programa puede estar dirigido al logro de objetivos propiamente educativos o en relación directa al sistema escolar; a éstos se los llama objetivos intraeducativos. Los objetivos intraeducativos de mayor relevancia son lo que hacen a aspectos tales como calidad del proceso educativo, expansión de la enseñanza, eficacia de la labor docente, gestión administrativa de las unidades escolares, infraestructura de los establecimientos educacionales, aspectos financieros y objetivos referidos a la eficacia de las experiencias educativas para los alumnos, etc.

Además de objetivos referidos específicamente a lo educativo y al sistema educativo, la mayor parte de las veces los programas apuntan también a la consecución de objetivos a los que se puede considerar extraeducativos. Estos son aquellos que apuntan a la consecución de logros culturales, económicos, sociales con la intervención del programa. Objetivos de este tipo son los que apuntan a la democratización de la escuela como forma de reducir las desigualdades sociales; modificación de la función tradicionalmente asignada a la escuela por la de promoción de actores sociales; mejor articulación con el mundo del trabajo y mejor articulación del sistema educativo con su medio social. En general, para la consecución de estos objetivos se planifican diversas estrategias y el sistema educativo emprende algunas de ellas. No es común que se pretenda sólo con programas educativos el logro de objetivos extraeducativos.

Respecto de los procesos que intervienen en los programas de educación, los de mayor relevancia para la caracterización de programas son aquellos que hacen al nivel y características de la participación en la concepción, planificación e implementación del programa; el modo de adopción de decisiones que puede ser desde más centralizada a más descentralizada según las instancias en que adopten las decisiones y el tipo de decisiones que se adopten a nivel regional y local; el modo de circulación de la información (que puede ser ascendente, descendente, o descendente y ascendente); el modo de articulación entre el nivel local y el nivel

central al local o puede existir esta y otra forma de contacto entre ambos niveles; el proceso de asignación de recursos; y, por último, una caracterización de los procesos de descentralización y regionalización exige considerar el tipo de vinculación que se establece entre el programa y la vida productiva y desarrollo comunal.

Respecto de los componentes que intervienen en la conformación de programas específicos de descentralización y regionalización educativas, cabe destacar aquellos aspectos de la planificación que hacen a la estructura del sistema educativo sobre la cual actúa el programa, puede ser sobre el sistema tal cual está estructurado, es decir, manteniendo la organización por unidades escolares o el programa puede adoptar alguna forma de nuclearización; los aspectos referidos a los niveles o categorías sobre los cuales actúa el programa, ellos pueden ser de tipo demográfico (puede tratarse de población rural, urbana o de ambas, de tipo político administrativos en la determinación de provincias y regiones sobre las cuales actúa el programa), referidas al tipo de enseñanza (formal y/o no formal) y grados sobre los cuales el programa actúa; los aspectos referidos a la cobertura territorial del programa (una localidad, una o varias regiones o toda la provincia); lo que hace a la estrategia de aplicación del programa en el tiempo (puede ser gradual o puede abarcar todos los niveles y categorías que contempla el programa desde su inicio). Otro componente que forma parte de la estructura del programa es el referido a los niveles de gobierno a que alcanza el programa. Por último, la estructura también estará dada por el tipo de instancias que se habiliten para la conexión entre el nivel nuclear y el nivel regional y provincial.

Evidentemente, los elementos antes señalados no acaban de dar cuenta de toda la gama de posibilidades existentes para la configuración de un programa concreto, simplemente se ha aludido a las categorías. Por ejemplo: se observa, dentro de los procesos, que una categoría importante para determinar el tipo de programa en relación a los procesos que se dan en su interior es la de "vinculación a la vida productiva y desarrollo de la comunidad". Dentro de esta categoría, los tipos de vinculación más característicos que se presentan en una amplia gama de programas son: la vinculación solo mediante el proceso de enseñanza, en el cual se observa énfasis en la capacitación de los educandos para su participación en la vida social y productiva de la comunidad. Otro tipo de vinculación es la que se realiza a través de la utilización de la escuela como instancia de desarrollo de actividades comunitarias. Por último, otra modalidad de establecimiento del vínculo escuela-comunidad es mediante la presencia activa de los miembros de la escuela en las diversas instancias comunales existentes. Un programa puede establecer una o varias de las modalidades de vinculación antes señaladas. La anterior ilustración es útil para mostrar cómo una determinada categoría significativa puede adoptar formas concretas diversas.

En el cuadro que se presenta a continuación pueden encontrarse las categorías generales significativas para la caracterización de un programa educativo. Bajo esas categorías, se encuentran algunas de las modalidades concretas que adoptan dichos objetivos, componentes y procesos.

Un programa puede comprender uno o varios de los objetivos, procesos y componentes señalados. Para poder distinguir los elementos significativos del programa concreto susceptibles de ser evaluados, es necesario

poder distinguir los elementos significativos del programa concreto susceptibles de ser evaluados, es necesario confrontar el plan de descentralización con el esquema que se presenta, e identificar los aspectos del programa que se encuentran explicitados en el cuadro. Esto permite ordenar el programa de acuerdo a categorías y modalidades para su posible evaluación.

ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCION DE TIPOLOGIA DE PROGRAMAS DE DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION SEGUN OBJETIVOS

CATEGORIAS

MODALIDADES

I. INTRAEDUCATIVOS

1. Objetivos referidos a la estructura del programa educativo:

- a. Democratización total de la estructura educativa
- b. Democratización de determinados sectores de la estructura educativa

2. Calidad de la educación:

- a. Cambios en la concepción de la pedagogía
- b. Cambios curriculares. Adecuación de planes provinciales a la realidad local

3. Expansión de la enseñanza:

- a. Aumento de cobertura escolar, especialmente en población urbano marginal y/o rural.

4. Eficacia de la labor docente:

- a. Mejoramiento de capacitación y desempeño docente
- b. Mejoramiento de las funciones de supervisión

5. Gestión administrativa a nivel de unidades escolares:

- a. Mejoramiento de toda la gestión administrativa escolar.
- b. Adecuada aplicación de planes, programas y proyectos del programa por parte de docentes y administrativos

6. Infraestructura de los servicios educativos:

- a. Mejoramiento de la infraestructura de cada unidad escolar
- b. Utilización colectiva de todos los recursos infraestructurales de la región.
- c. Utilización de la infraestructura por parte de la comunidad.

7. Aspectos financieros:

- a. Racionalización de recursos: atribución de recursos igualitariamente o según necesidades.

8. Eficacia de las experiencias de aprendizaje:

- a. Lograr que el tipo de educación otorgada favorezca la permanencia en el sistema educativo, y/o favorezca la disminución de la segmentación educativa.

II. EXTRAEDUCATIVOS

1. Democratización de la escuela para reducir las desigualdades sociales.

- a. Modificación de las formas de reclutamiento y/o
- b. Confección de mapas escolares y/o
- c. Otorgamiento de becas.

2. Modificación de la función tradicionalmente asignada a la escuela:

- a. Promoción de actores sociales.

3. Mejor articulación con el mundo del trabajo:

- a. Colaboración intersectorial.
- b. Formación para el trabajo productivo.

4. Mejor articulación del sistema educativo con la comunidad

- a. Mayor articulación de la institución escolar con su medio social.
- b. Contribución de la educación y la escuela al desarrollo económico y social del medio.

ELEMENTOS PARA LA RECONSTRUCCION DE TIPOLOGIAS DE PROGRAMAS DE DES/CENTRALIZACION Y REGIONALIZACION EDUCATIVOS SEGUN LOS COMPONENTES ESTRUCTURALES.

TIPO DE COMPONENTE	MODALIDADES QUE ADOPTA
1. Estructura del sistema educativo :	a. Mantenimiento de las unidades escolares. b. Adopción de alguna modalidad de nuclearización
2. Niveles sobre los que actúa el programa:	a. Demográficos: rural/urbano b. Criterios político-administrativos, c. Tipo de educación: formal/no formal. d. Grados de enseñanza: nivel primario/ varios o todos los niveles existentes.
3. Cobertura del programa:	a. Una localidad b. Una o varias regiones c. Toda la provincia
4. Aplicación del programa en el tiempo:	a. Gradual b. Aplicación en todos los niveles y categorías desde el inicio..
5. Niveles de gobierno a que alcanza el programa:	a. Administración (énfasis en supervisión y gestión administrativa) b. Administración y programación (énfasis en supervisión, gestión administrativa y microplanificación) c. Conducción, programación y administración.

ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCION DE TIPOLOGIAS DE PROGRAMAS DE DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION EDUCATIVAS SEGUN LOS PROCESOS INTERNOS DEL PROGRAMA

TIPO DE PROCESOS

MODALIDADES

1. Nivel y características de la participación:

- a. En la concepción del programa
- b. En la formulación del programa: a nivel nuclear ella puede ser realizada por el núcleo plenamente o ser la aplicación de medidas adoptadas en instancias jerárquicas superiores.
- c. En la implantación.

2. Adopción de decisiones:

- a. Desde más centralizada a más descentralizada según instancia de toma de decisiones:
 - centralizada en organismos superiores al nuclear y regional.
 - atribuciones parciales a nivel local y regional.
 - toma de decisiones a nivel regional y local.
 - autogestión a nivel regional y local.

3. Circulación de la información. Ascendente/descendente:

- a. Desde dentro del sistema educativo
- b. Desde fuera del sistema educativo

4. Proceso de asignación de recursos:

- a. A partir de recursos comunes.
- b. Movilización de recursos locales.

5. Modo de vinculación del sistema educativo a la vida productiva y al desarrollo de la comunidad:

- a. A través del proceso de enseñanza por énfasis en el desarrollo de aptitudes y actitudes favorables para la participación en la vida social y productiva de la comunidad y/o

- b. A través de la utilización de la escuela como instancia para el desarrollo de actividades comunitarias y/o
- c. A través de la participación de los miembros de la escuela en diversas actividades e instancias comunitarias.

Fuentes: Sack (pág. 58), Bosco Bernal y Fernández Lamarra.

III. SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACION DE LOS PROGRAMAS DE DESCENTRALIZACION Y REGIONALIZACION DE LA EDUCACION

Una vez que se han logrado definir los elementos más relevantes del programa considerado según sus componentes, según los objetivos que se persigue alcanzar con su implementación y según los procesos que se prevee tendrían que desarrollarse al interior del programa para la consecución de los objetivos, es necesario definir dentro de todos ellos aquellos elementos que debieran ser objeto de seguimiento, control y evaluación.

1. Seguimiento y control.

Por seguimiento, puede entenderse el examen continuo o periódico, por parte de los administradores del programa, y en todos los niveles jerárquicos de la administración, de la ejecución de una actividad para asegurar que la entrega de insumos (bienes, fondos, servicio, mano de obra, tecnología, etc.), los calendarios de trabajo, las metas, etc, se desarrollen de acuerdo a lo planificado. (Documento LAC-ONU; pags. 18-19).

Por control puede entenderse al conjunto de actividades que se emprenden para medir y examinar los resultados obtenidos en un período de tiempo y evaluarlos.

Como se ve, los términos seguimiento, control y evaluación tienen estrecha relación entre sí. El seguimiento es la actividad continua de registro atento de todo el proceso administrativo. El control es una actividad de medición de algún resultado al interior del proceso. Un buen seguimiento permite un adecuado control de resultados. Por último, la evaluación es el proceso mediante el cual se juzga algunos o todos los aspectos del programa para la reprogramación.

La finalidad del seguimiento es "lograr la ejecución eficiente y efectiva del proyecto mediante el suministro a la dirección del mismo, en todos los niveles, de una información retroalimentada que le permita perfeccionar los planes operacionales y adoptar oportunas medidas correctivas en el supuesto caso de deficiencias y limitaciones (Documento CAC/ONU; pág 18)

La evaluación difiere del seguimiento en que es una actividad de comparación entre los resultados del programa y sus objetivos, sin embargo, seguimiento y evaluación son, en realidad, dos actividades que deberfan darse al interior del mismo proceso, esto especialmente en programas como los de descentralización y regionalización en que, la modificación de la estructura y funciones del aparato administrativo del sistema educativo es uno de los objetivos importantes del programa. En este caso, el seguimiento constituye una fase de la evaluación.

La evaluación puede ser una actividad continua, a fin del proyecto (terminal) o ex-post, como ya ha sido señalado en el Cap. I.

La evaluación de fin de proyecto se realiza meses después de concluir el programa o al finalizar una fase del programa y antes de empezar otra. Evaluación de fin de proyecto sería la evaluación de todos los núcleos de una región antes de proceder a nuclearizar las otras regiones de una provincia en el caso de un programa de implementación gradual.

La evaluación ex-post se realiza años después de finalizar la implementación del programa para analizar todos los impactos del programa y evaluar sus alcances.

En el siguiente punto de este texto se hace referencia a algunos elementos para la evaluación terminal de experiencias de regionalización y descentralización. En este punto se harán algunas referencias a seguimiento y evaluación continua, entendiendo por ésta el análisis de actividades del programa durante la implementación del programa. Dicho análisis puede referirse a aspectos tales como eficiencia, efectividad y efectos.

La finalidad del seguimiento es atender al proceso de desarrollo del programa y de sus componentes en relación a los objetivos. En este sentido, una adecuada actividad de seguimiento requiere una clara especificación de los procesos que deberían llevarse a cabo durante el desarrollo del programa así como una especificación de los objetivos a que deberían apuntar estos procesos. Es importante señalar lo anterior debido a que la mayoría de los planes de regionalización y descentralización no contemplan lo que hace a procesos y es usual que el programa se implemente sin haberse realizado una previa planificación de procesos y objetivos, motivos que dificultan la evaluación.

La evaluación continua tiene por finalidad si es pertinente el desarrollo del programa en relación a sus objetivos. Así mismo juzga acerca de la efectividad y eficiencia de las actividades llevadas a cabo durante la ejecución del programa. La evaluación continua permite la rectificación de aspectos importantes. Como se ve, seguimiento y evaluación continua son instrumentos para la obtención de información en función de la toma de decisiones.

La evaluación continua es una actividad que interesa a la administración, a los encargados de formular las políticas del sector, a los beneficiarios y a los organismos de administración del programa. Por lo tanto la evaluación, -que conviene que sea realizada por la entidad administrativa de mayor jerarquía en la instancia regional y/o por el equipo de planificación responsable de la programación a nivel provincial dependiendo del alcance del programa debe darse a conocer a todas las instancias antes mencionadas a través de informes que contengan la información que compete a sus actividades.

La actividad de seguimiento es una actividad que interesa, fundamentalmente, a los administradores y responsables de la conducción del programa tales como la dirección de regionalización y supervisores. El seguimiento debe ser realizado también por un equipo responsable de la programación y conducción del programa en todos sus niveles.

Aún cuando la totalidad de la tarea de seguimiento y control debe ser llevada a cabo por un equipo responsable de la ejecución del programa en todos sus niveles, es deseable que participen en esta actividad todos los funcionarios y demás integrantes de las estructuras del programa, o al menos algunos de ellos en cada instancia. También es conveniente que participen en ella los destinatarios ya que la participación permite que la comunidad se informe acerca de los objetivos del programa, comprenda sus alcances, analice su relación con el programa y se comprometa en su desarrollo. Esto es especialmente importante en las instancias locales o, si lo hay, en el núcleo ya que la participación es una estrategia clave para el éxito de los programas de regionalización y descentralización e incluso en muchos casos es también un objetivo.

Los instrumentos que resultan de utilidad para el seguimiento son los informes administrativos, y los informes de estado del programa en lo referente a aspectos financieros y a insumos en general. Eventualmente puede requerirse de estudios detallados sobre algún aspecto del programa como proceso de microplanificación, perfeccionamiento docente o supervisión. todos estos instrumentos más los registros de seguimiento de actividades -los cuales se confeccionan de acuerdo a las características y necesidades del programa- constituyen el material para la evaluación continua.

Respecto de los instrumentos conviene que estos sean lo más simples posibles a fin de no aumentar excesivamente los costos del programa y de garantizar que la confección de informes, registros técnicos que son necesarios para el seguimiento y evaluación sean realizados. Una sobrecarga de funciones en las instancias administrativas puede terminar dificultando el desarrollo del programa, además de correrse el riesgo de que ellos no puedan ser debidamente realizados. En general, es conveniente utilizar la información ya generada por las oficinas de administración y planificación.

Según las divisiones político-administrativas del país y los alcances de los programas de regionalización y descentralización las tareas de evaluación y seguimiento pueden ser llevadas a cabo desde el nivel central de la provincia (ministerio de educación) o desde esa instancia y una regional (comisión de regionalización) o de ambas más la participación de una instancia que unifique las diversas. En tanto los programas de descentralización y regionalización son provinciales (más allá de que las funciones y servicios a regionalizar y descentralizar sean de distinto alcance) conviene que esta tarea se realice desde el nivel central, pero que comprometa en su gestión al nivel regional.

Las tareas que deben realizarse para el seguimiento y evaluación son las que siguen²:

i) Análisis de objetivos del programa, jerarquización de objetivos y determinación de procesos:

Para la determinación de objetivos y su jerarquía debe recurrirse al Plan de regionalización y descentralización. A partir del análisis de dicho plan deben establecerse las relaciones entre los objetivos, explicitando aquellos que estén implícitos en el Plan y la relación entre estos objetivos con los objetivos

² Para la enumeración de tareas se siguieron las pautas expuestas en el documento del CAC / ONU y el de Alvin, Jimenez y Quezada.

provinciales y con los beneficiarios. También debe analizarse la relación entre estos objetivos y los procesos planificados, implícitos y explícitos. Las conclusiones deben ser discutidas con el director y supervisores del programa a fin de que se llegue a una visión compartida acerca del mismo.

ii) Determinación de las necesidades de información:

A partir del análisis anterior es posible determinar los aspectos esenciales sobre los cuales conviene tener conocimiento durante todo el desarrollo del programa. Decidido esto, hay que determinar que tipo de información (indicadores) permite obtener datos acerca de lo que se desea seguir y evaluar.

iii) Recolección de información: consiste en la recolección tanto de los datos secundarios como de los datos primarios. Los datos secundarios son los resultados de censos, encuestas, investigaciones, etc. Tales datos suelen hallarse en oficinas de estadística, ministerios, universidades, etc. Los datos primarios son los que el equipo obtiene a través de la aplicación de instrumentos.

iv) Análisis de datos: en lo que atañe a descentralización y regionalización educativa los análisis de interés guardan relación con los elementos característicos de estos programas y de los cuales parece depender en gran medida el éxito del programa. Algunos de ellos son: expansión de la oferta educativa, eficacia de la labor docente, infraestructura de los servicios educativos y funciones administrativas y de conducción adoptadas por el nivel regional (qué funciones se han desconcentrado, cuáles se han descentralizado, efectividad, etc. En general se analizan aspectos parciales tales como administración regional de recursos e infraestructura, conducción nuclear en lo técnico-pedagógico, atribuciones del supervisor, etc.).

En el actual estado de desarrollo de los programas, lo más adecuado es realizar una tarea de reconstrucción del proceso a fin de poder realizar un seguimiento y control adecuado, ya que ellos han tenido dificultades para garantizar el cumplimiento del seguimiento y control a inicios del programa. Por lo tanto, es importante reconstruir el plan y el proceso que se ha llevado a cabo en las zonas en donde estos programas están siendo desarrollados a fin de poder implementar mecanismos para la evaluación y seguimiento, si los cuales la evaluación terminal es muy dificultosa.

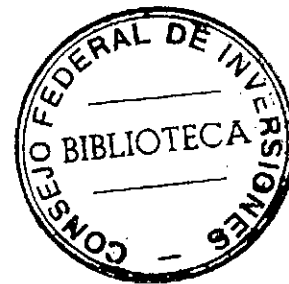
2. Evaluación; terminal o de finalización de etapa de implementación de programa

En primer lugar, es importante tener claro que las necesidades de evaluación pueden ser de muy diversa índole y provenir de variados tipos de personas; la necesidad puede ser de los administradores, de los supervisores, de los docentes así como también de la comunidad. En este último caso, la fuente desde donde surge esta necesidad estaría indicando que el programa ha tenido impacto sobre la comunidad.

La necesidad de evaluación puede referirse a aspectos que hacen a los resultados del programa, al funcionamiento total o parcial del mismo, a su estructura, etc. En general, la evaluación tiene origen en

preguntas referidas a:

- estado actual del programa;
- calidad de desarrollo del programa;
- efectos actuales del programa;
- elementos que dificultan el desenvolvimiento del programa;
- elementos que favorecen el desarrollo del programa.



Sería deseable que la evaluación fuese una actividad continua realizada a través de mecanismos útiles y simples de seguimiento y control. Pero, en realidad, como señala Briones, las necesidades de evaluación surgen "de algún indicio o sospecha" de que algo "anda mal" en el programa: que sus objetivos no son comprendidos por sus usuarios, que tales o cuales recursos no cumplen la función o la utilidad para la cual fueron pensados, que la moral del grupo técnico es baja, que éste no tiene la capacitación adecuada, que existen conflictos con la población, etc." (pág. 9). En los casos de regionalización y descentralización es posible que los administradores del programa tengan sospechas acerca, por ejemplo, de que los supervisores no han comprendido bien su rol o de que existe conflicto entre el nuevo rol y las tareas tradicionalmente desempeñadas por él, de que en la estructura nuclear no todos los establecimientos del núcleo disponen sus recursos para los objetivos del programa, que los docentes no participan como se espera en su unidad coordinadora, que la microplanificación no se ha realizado con la eficacia que se espera por falta de capacitación, etc. Es necesario poner atención en estas "sospechas" como una primera orientación acerca de lo que se debería realizar en una evaluación apropiada.

Una dificultad para la evaluación de los programas de descentralización y regionalización es que en general se cuenta con escaso registro de la experiencia, y a veces, el plan inicial que ha orientado el programa es poco explícito y no hace referencia a los procesos mediante los cuales deberían obtenerse los resultados que propone; de aquí que el seguimiento y control sea una tarea necesaria para una correcta evaluación.

En general conviene que, antes de aplicar totalmente un programa, se aplique a un grupo y se lo compare con otro no sujeto al programa a fin de poder determinar, antes de empezar la implementación, la eficacia de este. Este proceso se llama "validación de programa", y en general no se realiza, por lo cual la evaluación debe, además de evaluar los resultados del programa en la población afectada por él, verificar paralelamente su eficacia comparando los resultados del programa con otra población no sujeta a él. Este es el caso en que se encuentran todos los programas de descentralización y regionalización en el país y, por lo tanto, toda evaluación debería incluir esta "validación de programa".

2.1. Elementos para la construcción de diseños de evaluación

Como se señaló inicialmente, una evaluación puede utilizar modelos analíticos o globales; estos últimos son de utilidad para evaluar aspectos cualitativos como participación de la comunidad, actitud de los docentes

hacia el programa, nivel de compromiso del supervisor o director del núcleo con el programa, utilidad que la comunidad le ve a la escuela como instancia de desarrollo comunitario etc. y para esto se utilizan diseños de tipo participativo como se describió en el capítulo anterior. Los modelos analíticos combinan técnicas cualitativas y cuantitativas y evalúan aspectos observables (indirectamente), están referidos a programas de convergadura considerable.

Para programas de descentralización y regionalización conviene utilizar un diseño de modelo analítico ya que permiten evaluar programas que implican a un número importante de personas y complejas tramas administrativas.

El diseño de Referentes Específicos (construido por Guillermo Briones) parece adecuado para la evaluación de los programas de descentralización y regionalización educativas ya que este diseño se propone evaluar algunos elementos específicos, los que se considere necesario evaluar. Dicho diseño propone una clasificación de objetos generales y objetos específicos del programa a ser evaluado. Según el tipo de programa se puede hacer una ordenación de los objetivos generales y específicos considerando las instancias administrativas de que se compone el programa y como objetivos específicos de cada una de ellas, las funciones de programación y/o conducción y/o cumplimiento de objetivos que cabe a cada una de ellas.

Ej: Objetivo general:	objetivos específicos
administración	nivel regional: gestión administrativa y supervisión
	nivel nuclear: gestión administrativa del núcleo.

Así, se estaría planteando evaluar aspectos administrativos en general y, en particular, la gestión administrativa regional y supervisión a nivel regional y la gestión administrativa del núcleo a nivel nuclear. En síntesis, una vez detectados los aspectos que deberían ser evaluados -tarea que debe realizarse mediante la orientación que otorgue la administración, conducción y otros sectores partícipes del programa- es importante precisar al máximo los elementos específicos a ser evaluados dentro la categoría general.

Normalmente, una evaluación desea averiguar si se han cumplido y en que medida los objetivos del programa y como funciona el programa, es decir que procesos se están llevando a cabo durante su implementación. A esto se llama evaluación de objetivos y evaluación de procesos.

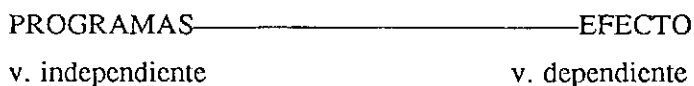
Cuando se realiza una evaluación antes de que el programa haya finalizado, es probable que interese más evaluar el funcionamiento del programa que evaluar sus resultados. Si se desea evaluar resultados es importante tener claro que los resultados a que llegue la evaluación no son definitivos, ya que los resultados de un programa normalmente sólo pueden ser evaluados después de algún tiempo de finalizado.

Sea que se desee evaluar procesos o éstos y objetivos, es necesario construir un diseño de evaluación, el cual consiste en la especificación de todo aquello que se realizará para la evaluación. Como se señaló en el primer capítulo, este diseño debe incluir los siguientes aspectos:

a) Determinación de los objetivos de la evaluación: si los objetivos de la evaluación consisten en verificar el logro o no de los objetivos del programa, para formularlo basta recurrir a los objetivos del plan; por ejemplo: en el plan de la Provincia de San Luis, se plantea que uno de los objetivos es “promover y favorecer la igualdad de oportunidades para la educación mediante la posibilidad de acceso y permanencia en el mismo”. El objetivo de evaluación que persiguiera averiguar si lo anterior ha sido logrado y hasta que punto podría formularse del siguiente modo “determinar el aumento de posibilidades de acceso al sistema educativo y determinar el grado de permanencia en el sistema”.

b) Especificación del modo de determinación de la efectividad del programa: consiste en averiguar si el programa logra o no los objetivos. Aquí de lo que se trata es de averiguar si hay relación entre el programa y los efectos que se espera que él produzca.

Alwyn y otros presentan un esquema para mostrar lo anterior en el cual la variante independiente corresponde al programa y la dependiente a los efectos:



La validación consiste en mostrar: primero que el efecto se produce y, segundo, que el efecto se produce por acción del programa y no por otras causas. Normalmente esta validación debe realizarse antes de la implementación aplicando un instrumento para medir el estado de dos grupos: uno experimental (al cual se aplicará el programa, pero en dimensión menor al programa planificado) y otro de control. Luego habría que aplicar el programa y una vez realizado esto volver a medir el estado (respecto de lo que desee modificar el programa) de ambos grupos con el mismo instrumento. Si se observa que el grupo experimental presenta los cambios que el programa preveía a diferencia del grupo de control, que permanece con las mismas características que presentaba en la primera medición, entonces puede decirse que el programa produce efectos y que los efectos que se producen se deben, efectivamente, a la acción de éste. El programa estaría validado. Si no fuese así habría que efectuar algunas modificaciones al plan de descentralización y luego aplicarlo a toda la población para la cual fue proyectado.

Obviamente, es muy difícil efectuar una validación de programa de este tipo ya sea por la dificultad de encontrar un grupo control adecuado, la dificultad de escoger sujetos al azar (como exige la validación), la dificultad para realizar mediciones “antes” y “después”, etc. La situación real de los programas de descentralización y regionalización es que estos no han sido validados. La única posibilidad es validarlos al

momento de la evaluación, aún cuando el programa ya esté funcionando.

Una alternativa es comparar los efectos del programa en sus usuarios con las características que (respecto de los mismos elementos medidos en los usuarios) presenta otra población, similar a ésta, pero no sujeta al programa. Para esto conviene aplicar una misma encuesta a una muestra de usuarios del programa y a no usuarios. Es importante cuidar de que la población de no usuarios sea similar a la sujeta al programa en lo que atañe a: características socio-económicas; estructura productiva de la región; tipo de oferta educativa; distribución de la oferta educativa; grado de centralización.

Una vez realizada la aplicación de la encuesta se comparan las respuestas de uno y otro grupo. Si se observa que el programa ha producido efectos que no se encuentran en la población del programa, se puede estar seguro que la evaluación de objetivos y procesos del programa será efectivamente evaluación de ese programa y no ha intervenido ningún otro factor.

c. Determinación del universo de estudio, las unidades de análisis y la muestra:

El universo se compone de todos aquellos y de todas las instancias sobre la cual actúa el programa con la finalidad de producir modificaciones.

Puesto que los programas de regionalización y descentralización, desde los más complejos (los que abarcan descentralización de muchas funciones e instancias) hasta los más específicos (que abarcan sólo algunas funciones, como supervisión) intervienen sobre varias instancias organizativas y sobre una población amplia de diversas categorías (planificadores del nivel central, funcionarios del nivel regional, docentes, alumnos, etc.) el universo es amplio. Puede decirse que, en la medida en que estos programas pretenden modificar estructuras administrativas, funciones variadas así como tipo y calidad de conocimiento y actitudes de los alumnos, forman parte del universo todos aquellos que integran la estructura orgánica del programa (desde los niveles regional a local) y todos sus usuarios, es decir, los alumnos y la comunidad en general.

El estudio detallado de los objetivos del Plan permiten vislumbrar claramente quienes son los implicados en el programa, sobre quienes este actúa con algún objetivo. Realizado esto es posible formular claramente cual es el universo de estudio. Por ejemplo, en el caso de San Luis, en que se desea evaluar el funcionamiento del programa en las regiones en las cuales el programa ha sido implementado, el universo lo componen las autoridades provinciales comprometidas con la implementación del programa en esas regiones, las oficinas regionales, la dirección de los núcleos, los integrantes de los consejos directivos, los supervisores de dichos núcleos y su personal docente, además de alumnos e integrantes de la comunidad.

Una vez determinado el universo de estudio es necesario determinar las unidades de análisis, puesto que es imposible evaluar a todo el universo. Las unidades de análisis comprenden aquellas unidades, consideradas significativas y representativas, sobre las cuáles recae la evaluación. En el caso de los programas de descentralización, lo importante es delimitar si se va a evaluar con criterios organizativos (supervisión, dirección del núcleo, oficina regional, etc.) o con otro tipo de criterios (encargados de la conducción, padres, alumnos, etc.). Esta determinación debe tomarse según las características del programa en cuestión. Luego, como tampoco se puede evaluar a todos los que componen las unidades de análisis, es necesario definir una muestra.

Normalmente, las unidades de análisis, por el tipo de programas, van a estar dadas por las instituciones regionales y locales implicadas en el funcionamiento del programa para la evaluación de PROCESOS y por estas mismas instancias más instancias ajenas a la estructura orgánica del programa, pero sobre las cuáles éste desea incidir (como familias de la zona, comunidad, organizaciones locales) en el caso de unidades de análisis para evaluación de OBJETIVOS.

En la mayoría de los casos de regionalización y descentralización también se contempla el nivel local. Ejemplo de esto es la experiencia de San Luis que se ha dado la forma de nuclearización como estrategia de descentralización. Pero también hay experiencias en que, manteniendo la estructura por unidades escolares cobra relieve el nivel local, como es el caso de la supervisión por región y por localidades a su interior. Debido a lo anterior conviene efectuar una primera delimitación, a saber el universo compuesto por el nivel regional y el compuesto por el nivel nuclear (si existe) o local.

Las unidades de análisis para el nivel regional se compone por la instancia superior responsable del proceso de regionalización, delegado(s) regional(es), dirección del núcleo (o núcleos), organizaciones nucleares tales como consejo directivo nuclear y unidades coordinadoras (u organizaciones equivalentes en el caso de que se les llame de otra forma).

Las unidades de análisis para la evaluación de Objetivos han de ser las mismas más las organizaciones regionales no directamente implicadas, pero hacia las cuales se proyecta el programa según consta en el Plan, más la comunidad (si fuese el caso de que el programa se planteara algún tipo de objetivo en relación a ella).

La determinación de la muestra implica determinar con que partes de las unidades de análisis se llevará a cabo la evaluación. En efecto, si se desea evaluar el desempeño docente no se recurrirá a todos los docentes, sino a un grupo de ellos. Lo mismo puede suceder con los directores de escuela e incluso con los directores de núcleos, ya que es posible que no se cuente con una infraestructura ni con el tiempo suficiente como para recurrir a todos ellos. Es decir, que una vez determinado sobre qué instancias debiera caer la evaluación (tanto para procesos como para objetivos) hay que tomar una nueva decisión: cómo determinar la muestra de esas unidades de análisis.

Respecto del modo de determinación de la muestra es conveniente que se realice al azar y que se tenga cuidado de no utilizar para la muestra personas que cumplan dos roles porque entonces la información que entregará no corresponderá claramente a ninguno de sus roles y es muy posible que dicha información deba, posteriormente, ser invalidada. Como la mayoría de las veces es muy difícil poder constituir las muestras absolutamente al azar y que sean a la vez representativas ellas pueden ser intencionadas, esto significa que el evaluador, que conoce a todo el universo, determina quienes conformaran la muestra cuidando de que ella sea representativa de la totalidad del universo.

Para ilustrar lo anterior ponemos como ejemplo el de San Luis. En este caso la muestra total podría estar constituida por toda la comisión de regionalización (toda la unidad), por los delegados regionales (toda la unidad), por los directores de núcleo -supervisores- (toda la unidad), por el consejo directivo nuclear (toda la unidad), por el 50% de los integrantes de las unidades coordinadoras (muestra de la unidad), y por algunos representantes de organizaciones de la comunidad (muestra de la comunidad). Para la evaluación de objetivos se considera toda la muestra. Para la evaluación de procesos, la muestra está constituida por todas las instancias menos la comunitaria.

d. Determinación de aspectos a evaluar:

Aquí, una vez hecha la matriz acerca de los objetivos del programa y los procesos que implica se debe determinar qué referentes específicos de todos ellos se desea evaluar. Pueden ser aspectos que hacen a conducción, programación y administración tanto en instancias regionales como locales.

Ejemplo: Funcionamiento

Plan de desarrollo regional (nivel regional)

1. Programación

Microplanificación (nivel nuclear o local)

Gestión administrativa (nivel regional)

2. Administración

Tareas de supervisión (nivel nuclear o local)

Por lo tanto, en este caso se trataría de evaluar dos aspectos de la programación, uno a nivel regional y otro a nivel nuclear, y dos aspectos de administración: uno que hace al nivel regional y otro a nivel nuclear, y dos aspectos de administración: uno que hace al nivel regional y otro al nuclear. Estos aspectos es a lo que se llama REFERENTES ESPECIFICOS DE EVALUACION.

En general, la evaluación de un programa es mucho más compleja que la evaluación de los cuatro componentes que se acaba de señalar. No obstante, debe realizarse esta clara delimitación de componentes de evaluación.

Puede darse el caso de que se desee evaluar un mismo referente en varios de manera uniforme, como puede suceder con la evaluación de el grado de participación. Aquí el referente será participación y convendría delimitar que aspectos específicos indican participación a nivel docente, por ejemplo, y que aspectos a nivel comunitarios.

Teniendo claro lo anterior, se puede proceder a la construcción de los instrumentos

e. Instrumentos para la recolección de informaciones:

Una vez que se ha definido si se va a realizar una evaluación de carácter predominantemente cuantitativo o cualitativo y definidos los referentes específicos de evaluación y sus respectivos indicadores, se procede a la construcción de instrumentos.

Puesto que en el primer capítulo de este documento se ha hecho referencia a instrumentos y técnicas de evaluación de carácter cuanti y cualitativo, lo que interesa resaltar aquí esta referido a la construcción de instrumentos para programas de regionalización y descentralización en el país y a los recaudos y conveniencias de técnicas a aplicar según las características que poseen los programas de este tipo actualmente existentes.

Debido a la heterogeneidad que se registra entre los diversos planes de regionalización y descentralización educativas en lo que se refiere a objetivos, procesos de conducción, programación y administración en ellos considerados y diversidad de alcances no es posible, a un nivel de tanta especificidad como es la construcción de instrumentos referirse a ellos de tal modo que sean útiles para todos los programas, sino que, necesariamente, la construcción de instrumentos para cada experiencia requiere de la creatividad del equipo empeñado en la evaluación.

Se utilizarán aquí algunas indicaciones para la construcción de instrumentos y aplicación referidas a la evaluación del Plan de descentralización y regionalización educativas implementado en San Luis, debido a que este programa tiene la suficiente complejidad y riqueza de procesos y objetivos como para que otros programas puedan reconocer en él al menos parte importante de sus propios objetivos y procesos a nivel programático.

Si se ha considerado, como es conveniente hacerlo, la combinación de evaluación realizada por un equipo técnico junto a una evaluación participativa, la construcción de instrumentos debe tenerlo en cuenta.

Es conveniente, para evaluar aspectos que cruzan la totalidad de aspectos del programa, (como es la

coordinación entre las diferentes instancias y sectores de que se compone la estructura regional implementada), recurrir a instrumentos que puedan ser aplicados a un número importante de personas con la máxima economía y agilidad posible. Una encuesta puede ser de utilidad en este caso. Respecto de las encuestas, es importante considerar que, debido a la escasa información existente sobre la implementación de los programas, conviene que la encuesta sea de preguntas abiertas a fin de permitir que pueda surgir información útil para la evaluación no necesariamente prevista por el equipo técnico.

A grandes rasgos, puede señalarse que la evaluación a cargo de un equipo técnico debe realizarse para la evaluación de la totalidad del programa, lo que significa que debería cubrir los componentes de evaluación pertinentes a nivel de toda la región, o provincia si este fuese el caso. En cambio, a nivel local es posible evaluar recurriendo a técnicas de evaluación participativa.

En el actual estado de desarrollo de los programas de descentralización y regionalización, la evaluación tiende a referirse a aspectos de funcionamiento del programa. Entre ellos, los referentes de evaluación que aparecen como "evaluables" son los que hacen a conducción, programación a nivel regional y nuclear y cumplimiento de funciones previstas según el plan. La participación es un factor importante de evaluar ya que de ella depende, en gran medida, la adecuación entre la programación y realidad escolar y comunitaria. En efecto, es esperable que una deficiente participación empobrezca las posibilidades de la microplanificación.

Como se señaló, los instrumentos difieren según estos se apliquen a unidades ubicadas a nivel central, regional o local. Ellos pueden diferir tanto en lo que hace al tipo de instrumentos como a la especificidad de las preguntas o aspectos puntuales sobre los cuales se desea obtener información, pero todos ellos pueden incluir preguntas referidas a los procesos de conducción, programación y cumplimiento de sus funciones (u otros componentes si fuese el caso) en las respectivas instancias.

Cualquiera sean los referentes de evaluación, debe incluirse en todos los instrumentos preguntas referidas a la información respecto de los objetivos del programa y a la coordinación entre la instancia en cuestión y las otras con las que debería guardar relación. Lo primero permite visualizar el grado de homogeneidad en la información acerca de los que debieran ser los alcances del programa. Un alto grado de dispersión en torno al conocimiento de los objetivos habla de poca comprensión del programa, de dificultades de información, de comportamientos sin interacción o de todas ellas. Actúa como un primer elemento de juicio para saber si las respuestas referidas a funcionamiento del programa tiene de trasfondo una misma visión del programa y si los usuarios utilizan el mismo referente (los objetivos) para juzgar los aspectos de funcionamiento. Las preguntas referidas a coordinación permiten comparar información. Si, por ejemplo, el supervisor señala entre sus labores realizadas reuniones con la unidad coordinadora y si tales unidades coordinadoras, ante la pregunta acerca de con que instancias o personal de administración y conducción han tenido contacto y no figura el supervisor, debe averiguarse con mayor profundidad a qué puede deberse esta contradicción en los datos.

A nivel central, si se trata de una dirección a cargo de la planificación del programa para toda la provincia, conviene utilizar la entrevista informal, ya sea que se entreviste a todo el equipo o a uno de sus integrantes. La entrevista debe orientarse intentando obtener información acerca de los siguientes aspectos:

- Programación: objetivos centrales de la programación realizada; razones por las cuales se ha demorado la implementación del programa según el plan; cómo se ha realizado la programación, a partir de que forma de diagnóstico de necesidades provinciales en educación, quienes participan de dicha planificación; aspectos a considerar en la planificación no contemplados inicialmente.

- Conducción: iniciativas tomadas por el entrevistado para conducir el programa; problemas existentes para hacer efectiva la conducción.

- Coordinación y participación: mecanismos utilizados para obtener información sobre el funcionamiento del programa; actividades realizadas por el entrevistado, a nivel comunitario y dentro del sistema educativo antes de la implementación del programa; actividades realizadas luego de la implementación del programa.

- Organización: estado actual del programa; mecanismos utilizados para lograr el actual grado de organización; factores que dificultan la organización; utilidad de la nueva organización.

- Funcionamiento: modos de vinculación entre el nivel central y regional y frecuencia; entidades que a juicio del entrevistado funcionan mejor; funcionalidad de las entidades; factores facilitadores y dificultadores del funcionamiento del programa.

Cuando se trata de una entrevista conviene tener a mano una guía con los aspectos sobre los cuales se desea obtener información a fin de garantizar el máximo aprovechamiento de dicha entrevista. En relación a lo anterior interesa averiguar su conocimiento acerca de los objetivos del programa.

A nivel regional, en general se distinguen varias instancias. Una de ellas suele ser un delegado regional o su equivalente. También en este caso conviene trabajar utilizando como instrumento la entrevista (puede también ser entrevista grupal, agrupando a los diversos delegados regionales. Ello, si interesa obtener información sobre acciones conjuntas o comparar acciones y perspectivas que dichos delegados poseen y realizan). Puesto que en general se trata de obtener información sobre las acciones del delegado en relación a su provincia y su visión de los procesos que en ella se desarrollan, conviene que la entrevista sea personal. Como en el caso anterior ella debiera contener preguntas abiertas y, para el registro, debería contarse con una pauta en la cual se señalen los indicadores sobre los cuales se desea obtener información. A saber:

- Objetivos: objetivos más importantes a juicio del entrevistado; objetivos cumplidos a juicio del entrevistado; acciones que han conducido a dichos cumplimientos según el entrevistado.

- Organización: estado actual de la organización a nivel regional; labores realizadas por el delegado para la formación y fortalecimiento de las organizaciones regionales; factores que dificultan la organización; formas de organización a nivel regional creadas para la implementación del programa no previstas en la planificación inicial.

- Funcionamiento: modalidad de funcionamiento de la estructura regional; grado de funcionalidad de la

organización regional para el cumplimiento de objetivos; factores dificultadores y facilitadores del funcionamiento.

- Participación: mecanismos de representación del nivel regional en el central y del local en el regional; forma en que se toman las decisiones; atribuciones de las organizaciones del nivel regional; instancias con las cuales el entrevistado está en contacto (frecuencia y razones del contacto); iniciativas del delegado en relación a la escuela y a la comunidad antes de participar en el programa y después de participar en el programa.

En el caso del delegado regional, puede ser de interés averiguar la percepción que él posee de su rol, ya que este no se encuentra especificado en ningún documento disponible. La constitución del perfil del delegado regional es una tarea que falta terminar.

También a nivel regional, se puede encontrar una instancia a cargo del programa en la región, no desde lo político (como en el caso del delegado regional) sino desde lo programático, en tanto responsable de la conducción del programa a nivel regional. Llamamos a esta instancia Comisión de Regionalización, aunque pueda llevar otro nombre en algunos programas.

A este nivel parece necesario evaluar la tarea grupal, por lo tanto la técnica más apropiada es la discusión grupal. Dicha discusión debe girar en torno a los referentes (ya sean de conducción solamente, o de conducción y programación) que, según la caracterización inicial del programa, aparecen como relevantes y que implican a esta instancia. La discusión grupal debería centrarse a lo menos en dos aspectos: objetivos del plan de regionalización según la comisión, rol de la comisión, utilidad práctica de la comisión. En general, toda discusión grupal no debería obviar las preguntas acerca de su propia función, la claridad que el grupo tenga (y obtenga durante el trabajo de evaluación) acerca de su rol y gestión, permite a los integrantes saber desde dónde hablan, en tanto que tipo de grupo, etc., sino se corre el riesgo de que los resultados sean una sumatoria de opiniones particulares ausentes de sentido crítico.

Esta instancia debería ser la más cercana a la primera instancia jerárquica del nivel nuclear y, por lo tanto, se trata de privilegiar la obtención de información acerca de los referentes de evaluación a nivel regional.

Como se señaló en el capítulo referido a evaluación, la discusión grupal requiere para que sea eficaz: sistematizar la discusión, organizar, sintetizar y volver a presentar al grupo los elementos centrales que aparecieron en el trabajo grupal para una profundización de ellos. Por último, debe permitirse a quienes participaron de la tarea de evaluación acceder a los resultados de la evaluación.

A nivel local, siguiendo el esquema de máxima, están la dirección del núcleo, el consejo directivo nuclear y las unidades coordinadoras.

En tanto la Dirección del núcleo se compone del Director del núcleo o supervisor es conveniente utilizar

una entrevista semi-estructurada, esto a fin de registrar con cierto nivel de detalle los procesos significativos ocurridos a nivel nuclear y porque los objetivos que atañen a supervisión y sus funciones es uno de los aspectos a los que se dedica mayor importancia en los programas de descentralización y regionalización nacionales. Algunos de los componentes y referentes concretos hacia los que podría dirigirse las preguntas de dicha entrevista podrían ser entre otros:

Objetivos: jerarquización e información acerca de objetivos del programa; objetivos considerados cumplidos, razones por las cuales se les considera cumplidos.

Diagnóstico: percepción del director (supervisor) acerca de necesidades de perfeccionamiento, de servicio escolar, de asistencia técnica. Mecanismo utilizado para detectar dichas necesidades; jerarquización de problemas del núcleo; planificación de acciones para la solución de dichas soluciones; estado de desarrollo de dichas acciones.

Planificación: objetivos de la microplanificación; diagnóstico realizado para su confección; estrategias diseñadas para la ejecución de la microplanificación; problemas de la microplanificación.

- Conducción y participación: tareas desarrolladas en relación al consejo directivo nuclear; tareas realizadas en relación a los docentes del núcleo; tareas realizadas en relación a la comunidad; proyectos impulsados por el director del núcleo; participación de otras instancias en la resolución, planificación y desarrollo de acciones a nivel nuclear: tareas asumidas por el entrevistado que excedan su función antes y después de la implementación del programa.

- Coordinación: razones y frecuencia de contacto con otras instancias del nivel regional y/o nuclear.

- Rol: percepción del rol: dificultades para el cumplimiento del rol.

En todos los casos anteriores, la sistematización de la información, el análisis y la interpretación de los datos corren por cuenta de un equipo técnico. Equipo que puede estar constituido sólo por personal técnico de la provincia, por personal técnico de la provincia y agentes externos o sólo por agentes externos. Todas las alternativas tienen ventajas y desventajas. Una buena manera de maximizar las ventajas y disminuir las desventajas es la evaluación conjunta entre un equipo técnico de la provincia (quienes poseen un conocimiento profundo del programa y, por lo tanto, están más capacitados para tomar las decisiones que hacen a la construcción del diseño de evaluación) y agentes externos (quienes poseen mayor objetividad) a condición de que pueda realizarse un trabajo integrado.

A nivel local o nuclear es posible hacer evaluaciones con las características de las anteriores, pero parece deseable implementar, a la vez, técnicas participativas. Por técnicas participativas se entiende una evaluación que implique: participación con igual grado de responsabilidad en las tareas de evaluación de usuarios del programa y personal externo (aunque con distintas funciones). Esos primeros asumen la determinación de los objetivos de la evaluación, los aspectos que deben ser evaluados, participan en la recolección de información a la vez que la discuten y jerarquizan. El equipo técnico pone al servicio del grupo sus conocimientos técnicos y determinan la mejor forma de buscar la información que el grupo ha decidido pertinente obtener, sistematizan y coordinan el trabajo grupal. La evaluación participativa es un proceso y sus resultados debe ser conocidos por la

totalidad del grupo que participó en ella. Como se ve, no es factible hacer evaluaciones de tipo para la totalidad del programa, pero sí es posible aplicarlo en aquellas instancias, como la nuclear, en las que hay una cercanía entre los usuarios del programa que permite este tipo de procesos. Como se señala en el documento CAC-ONU, la participación de los usuarios no sólo en el diseño de la evaluación, sino también en el seguimiento, ayuda a aclarar los objetivos y dificultades del programa y compromete a los usuarios con el desarrollo del programa.

Siguiendo el esquema de máxima de los programas nacionales de descentralización y regionalización educativas, es posible encontrar dos organizaciones nucleares. Una en el consejo directivo nuclear (o equipo equivalente) cuya función es apoyar y asesorar a la conducción del núcleo educativo comunitario y que se compone de supervisores, director del núcleo y representantes de organizaciones docentes, de alumnos, de no docentes, de directores y de la comunidad. El otro tipo de organización nuclear es aquellas unidades que reúnen a los docentes, alumnos, etc. y a las que se llama aquí unidades coordinadoras (aunque en otro programa puede llevar otro nombre y, variando su estructura, tender a cumplir la misma función).

El análisis de componentes significativos para la construcción de tipologías hace suponer que, a nivel del consejo directivo nuclear o su equivalente, los aspectos referidos a procesos susceptibles de ser evaluados son aquellos que se orientan hacia la obtención de información de los siguientes aspectos:

- utilidad de la microplanificación
- dificultades para realizar una microplanificación adecuada
- requisitos de una microplanificación adecuada a la realidad nuclear
- identificación y jerarquización de problemas del núcleo
- identificación de estrategias para aportar a dichas soluciones
- evaluación del funcionamiento interno y externo del grupo.

En el caso de las unidades coordinadoras es previsible que la evaluación se oriente a la obtención de información para la toma de decisiones respecto de los siguientes aspectos:

- funcionamiento de la organización
- identificación y jerarquización de problemas (tales problemas dependerán de quienes sean los que componen dicha organización: directores, docentes, no-docentes, alumnos o comunidad).
- identificación y jerarquización de problemas de las escuelas del núcleo.
- identificación de las funciones que debería asumir la unidad coordinadora de que se trata.
- evaluación de la calidad de la coordinación de estas unidades con otras unidades.
- evaluación del grado de representatividad de la unidad en el consejo directivo.
- apreciaciones acerca de la utilidad del programa para el desempeño de las tareas cotidianas que les corresponde asumir.

Es importante que el equipo técnico, inicie la evaluación teniendo ya datos acerca del funcionamiento del programa y de la realidad de la comunidad y localidad.

En general este tipo de evaluación se realiza a través de encuentros periódicos en que se van delimitando referentes de evaluación, discutiendo y señalando conclusiones acerca de la realidad del programa a la vez que debería tender hacia la construcción de estrategias para la acción comunitaria.

En el primer capítulo de este texto pueden encontrarse algunas pautas metodológicas acerca de la evaluación participativa.

Por último, para obtener información acerca de los efectos del programa (esto es necesario en el caso de la evaluación de objetivos) hay que obtener información sobre los efectos que ha tenido el programa, no ya en las instancias que forman parte orgánica de la estructura del programa, sino del universo de usuarios. En este caso conviene recurrir a la utilización de encuestas con preguntas muy precisas. Incluso en algunos casos puede ser conveniente utilizar un cuestionario con preguntas focalizadas.

En el actual estado de programación e implementación de los programas de regionalización y descentralización se requiere de una reconstrucción del programa; es decir, sistematizar los procesos y procedimientos mediante los cuales se ha llevado a cabo la implementación de dichos programas. Con base en esta reconstrucción es que se podrá obtener información más precisa acerca de las necesidades de evaluación. Una adecuada evaluación requiere dicha reconstrucción. A la vez, una correcta evaluación permitirá, en el momento de la reprogramación, orientar acerca de los aspectos sobre los cuales debería ejercerse el seguimiento y control.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Alwin, Jimenez y Quezada: **Control y evaluación en la metodología del trabajo social**, ILPES, Santiago de Chile, 1976.
- Barrios, Sonia: "Realidades y mitos de la descentralización educativas" en **Cuadernos del CENDES**, N°4, Caracas, 1984
- Bosco Bernal, Juan: "La nuclearización y la regionalización dentro de las nuevas tendencias de la administración y planificación de la educación en los sistemas educativos en América Latina" en **Revista Acción y Reflexión Educativa**, N°10, ICASE, Universidad de Panamá, Panamá, Junio de 1983.
- Briones, Guillermo: "Seguimiento y evaluación. Pautas básicas para el desarrollo rural", Roma, 1985
- Briones, Guillermo: **Evaluación de Programas Sociales**, P.I.I.E., Santiago de Chile.
- Cardó, Andrés: "Perú; la reforma de la educación y el sistema educativo nuclear" en **Revista Perspectivas**, N°2, UNESCO, Paris, 1981.
- Fernández Lamarra, Norberto: **Regionalización, descentralización y nuclearización de la educación**, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1986.
- Fernández Lamarra, Norberto: **Seguimiento, control y evaluación del Programa de Regionalización y Nuclearización Educativa de la Provincia de San Luis. Propuesta metodológica**, documento interno del Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1987.
- Fernández Lamarra, N. y Aguerro, Inés: "Las reformas de la educación en América Latina. Análisis de algunos procesos nacionales", en **Mudanças educacionais na America Latina. Situações e condições**, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1983.
- Gajardo, Marcela: "Evolución, situación actual y perspectivas de las estrategias de investigación participativa en América Latina" en "Teoría y práctica de la educación popular", OEA-CREFAL, México, 1985.
- Galilea, Sergio: **Los métodos de evaluación y el análisis de proyectos en planificación social**, ILPES, Santiago de Chile, 1983.
- Gianotten, Vera: **Apuntes metodológicos para la evaluación**, FAO, 1985.
- Jara, Oscar: "La investigación participativa. Una dimensión integrante del proceso de educación popular", Managua, Nicaragua, 1985
- Klees, Emahoto y Werthein: "Evaluación educativa", en **Cuadernos de Investigación Educativa**, N°3, O.E.I., Madrid, 1986.

-Ministerio de Gobierno y Educación: **Regionalización y nuclearización educativa**, Plan Trienal de Educación 1984-87, San Luis, 1986.

-Smith, Hamilton: **La estrategia y metodología de la evaluación de programas de desarrollo social**, ILPES, Santiago de Chile, 1974

-Sack, Richard: "Una tipología de las reformas de la educación" en **Revista Perspectivas** N°1, año 1981, UNESCO, París, 1981.

-Salazar Bondy, Augusto: "La nuclearización" en **La educación del hombre nuevo. La reforma educativa peruana**, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1976.

-Zuñiga, Leonel: **La evaluación en actividades de investigación y capacitación en el marco de la REPLAD**, UNESCO, Santiago de Chile. 1986.